

政治学入門：公的決定の構造・アクター・状況

著者	辻中 豊
著者別名	TSUJINAKA Yutaka
雑誌名	政治学入門：公的決定の構造・アクター・状況
発行年	2012-03-20
URL	http://hdl.handle.net/2241/00154026

政治学入門

—公的決定の構造・アクター・状況—

辻中 豊 放送大学客員教授
筑波大学大学院教授

The Open University of Japan



放送大学教材
1128116-1-1211

政治学入門

辻中 豊



政治学入門（'12）

©2012 辻中 豊

装丁・ブックデザイン：畑中 猛

s-37

まえがき

大震災への対応、原子力発電問題、基地問題、年金改革、財政再建、税制改革、国際関係、安全保障問題、憲法問題…、基本的な人間の安全と福祉をめぐる様々な公的決定が必要とされる。

そして、事あるごとに、日本政治の混迷、政治の不在が指摘され、筆者もどう考えるべきか、いつも自問してきた。筆者は「日本の政治が三流である」とは思わないが、自由民主主義という言葉に見合う、政治経験、政治認識を、日本の政治について私たちはもってきたか、政治学はその役割を果たしてきたか、という問いに自信をもってなかなか解答することができなかった。

筆者はまた、1997年から10カ国以上（2011年末時点で14カ国目）に亘る市民社会組織の各国での実態調査（質問紙調査）を行い、比較研究のために各国の研究者や実務家と話合う機会をしばしばもつことになった。中国やロシア、インド、ブラジル、アメリカといった大きな国から、バングラデシュ、トルコ、ドイツ、ポーランド、韓国、フィリッピン、そしてウズベキスタン、エストニア、そして日本まで、調査を実施することを通じて、それぞれの政治や社会の問題を観察し、考える機会をもってきた。日本という比較的に安定的な社会では、秩序という問題はあまり切迫した問題でないように感じられているが、調査した多くの国では、秩序の安定した平和的な維持、それ自体も重要な問題であった。政治の公的決定に委ねられたものの、大きさ重さを実感することが多かった。

こうした日々の経験の中で、日本や世界の政治、公的な決定に、人々が向き合うことを、日本の政治学は勇気づけ、それに必要な知識・認識をしっかりと用意してきたのだろうか。

政治は、憲法や政治制度をなぞることだけではない。制度は大切だが、制度を作るのは政治である。

政治は、心の中だけの問題ではない。政治は理想だけでは生まれない。

政治は、知識、科学的な認識や発見だけで、準備がととのうものでは

ない。

政治は、生身の人間の（合理性と非合理性を併せもつ人間の）、集合的な決定への営みであり、その特殊な形である。その特殊性は、人々の単位となる集団を拘束する強制的な性格をもっていること、そのため、何らかの正しさが主張され、集団の成員に納得される必要がある。また、単位集団の全ての人間を拘束するため、そこに含まれる多くの人々の関心を引き、多くの利害が複雑に絡まりあい、もつれ合い、人間性の多面的な複雑な性格が反映する、そうした決定である。多様な利害や集団は多様なアクター（主体、政治の演者）を生み出し、それらアクター間の闘争、妥協、調整が必要となる。

こうした政治は、地方の村や小さな組織内での政治から大国間の権力闘争や国際組織での政治まで、幅広く、様々なレベルで展開している。

日本だけでなく、どの国の政治学でも、歴史や文化に色付けられ、時々の時代に拘束されている。他方で、アリストテレスや孔子、マルクスやトックビル、ガンジーに共鳴し感動できるように、世界的に普遍的な側面もしっかりと存在する。

日本の政治学は、日本の文明的な位置から、常々、どこかの政治学を、学習し模倣し翻案することを得意としてきたが、この政治学入門では、そうした翻訳的な側面をなるべく少なくし、しっかり自らの論理と分析で整理しなおすことに力点を置いた。

筆者は、30年ほど政治学を講義してきたが、政治学入門として書物をまとめるのは最初である。政治制度論、政治過程論、政治分析、現代政治分析を講じてきたが、政治学入門を講義するのはここ数年のことである。筆者は、日本の政治学に欠けているのは、比較と実証調査に基づく経験的モノグラフであり、それに基づき、世界的な理論を検証することで世界の学界に貢献することであるという信念から、教科書を書くことに躊躇いがあった。またそうした一般的知識・教養や理論の整理を得手としてこなかった。しかし、30年も経験を積み、政治学入門的な講義をした今となつては、弁解の余地はなく、体系化を試みることにした。

そうしたことから、このテキストは、筆者の個性のプラスとマイナス

が如実に反映したものとなっている。筆者の強みは、長年、日本政治を比較の文脈で考察してきた点である。弱点は、内外の政治学研究者のテキストをしっかりと押さえていない点である。筆者は、政治はその多面性と複雑さを捉えることが本質的に重要である、と考えており、そのため、一元的な見方を取らず、できるだけ多くの角度から接近しようと努めた。

こうした筆者の弱点を補うために、数名の若い研究者がこの執筆を献身的に支え、助力してくれた。その筆頭は、森裕城氏（同志社大学法学部教授）である。特に、8章や12章、15章は、氏のご教示、氏の論考の助けに負うところが大きい。濱本真輔氏（北九州大学法学部講師）には、8章や10章、11章、14章について、久保慶明氏（筑波大学人文社会系助教）には、7章、9章、12章、15章について多くを負っているし、前半の導入部分にも助力を得た。全体としてこの3氏には特にご迷惑をかけた。また山本英弘氏（山形大学助教）、竹中佳彦（筑波大学教授）、近藤康史氏（筑波大学准教授）にも草稿を読んでいただき、的確な批判や指摘を受けた。このように多くの研究者から良き助言を得ながら自説を通してしまった点もある。ありうる批判は全て、筆者のものである。幅広くカバーしえたとすれば、それは若い研究者のお陰である。本来、こうした若く優秀な研究者と共著で執筆すべきものかもしれないが、筆者は、放送大学での講義で一貫した話し手の論理と主張が大切であると考えたことから、我儘を通させていただいた。

放送講義は、2011年3月の震災の前後に集中的に、結果的として収録することになった。本テキストの執筆も、震災の前後に亘っている。21世紀政治の激動は、震災以上に激しいものがあるが、そうした現状の推移を超えて意味があり、またそしてそれを認識するしっかりした枠組みを提示できたかどうかは、放送を聞いていただく読者の判断に委ねたい。

2011年10月
辻中 豊

目次

まえがき	辻中 豊	3
第Ⅰ部 総論		
1 政治とは何か		9
2 政治システムにおける公的決定と類型化		30
第Ⅱ部 公的決定のシステム		
3 政治体制—その1 体制の配置		49
4 政治体制—その2 体制の質		69
5 制度—政府の構成		85
6 規範—市民の構成		104
第Ⅲ部 公的決定の主体—アクターの行動		
7 総論：政策過程とアクター		121

8 有権者とマス・メディア	141
9 社会集団	162
10 議員と政党	181
11 首相と大統領	199
12 官僚制と裁判所	218
第Ⅳ部 日本政治の変遷	
13 1860年－1960年の日本政治	242
14 1960年－1990年の日本政治	265
15 1990年以降の日本政治	287
文献目録	306
索引	314
著者紹介	318

第Ⅰ部 総論

総論である第Ⅰ部では、「公的決定としての政治」について、またそうした政治の現代的条件、類型（パターン）について述べる。第1章では、政治が公的決定という観点から捉えられること、また、決定の主体と内容をめぐるせめぎ合いが政治現象の本質であることを明らかにする。第2章では、公的決定の主体と内容という2つの次元から、現実政治における決定のパターンを分類、分析することの有用性を指摘する。

1 | 政治とは何か

本章では、政治の定義を議論することで、政治学が解明を目指す政治現象とは何かを明らかにする。はじめに、「現実」「理想」「調整」という3つの政治観を提示し、本書では「調整」という側面から現実の政治に接近する視角を提示する（1節）。次に、調整という観点から政治現象を捉え、さらに「政治とは公的な決定である」と定義する（2節）。その構成要素は、「人間集団」、「正統性」、「強制力」である（3節）。さらに現代政治の条件、特徴として大衆社会と大衆民主主義（4節）、グローバリゼーション、脱国家化、地域化（5節）について述べる。

1. 「政治」の3つの出発点 — 現実、理想、調整

政治への見方や考え方は人間の生き方、社会との関わり方と密接な関係にあり、とても多様である。政治が、権力や利益、政策をめぐる冷静で合理的な思考と計算だけでなく、愛憎・嫉妬・憧憬・歓喜・一体化等、「様々な複雑な感情と興奮を伴う」「人間臭い」「多様な要素のごった煮」の分野であることは、古代から21世紀まで、時代・場所を超えて普遍的な特徴である。しかし、人類の歴史とともに普遍的であったとしても政治の解明が累積的に進んだわけではない。政治は相手とする現実（時代、環境）をその時々に変えながら、相変わらず複雑なままである。私たちはこの手強い複雑な政治現象をどのように読み解いていけばよいだろうか。その手掛かりとして、ここではまず3つの見方を紹介したい¹。

1 中村1989, 254-270頁、高島1976を参照。

第1に、現実としての政治である。主たるテーマは、支配、対立、権力である。世の中は誰が支配しているのか、どんな争い・利害対立・紛争があり、そこでどちらが強いのか、誰がなぜより勝っているのか、その力の源泉は何か、というものである。現実主義（リアリズム）的な見方であると言ってもいい。

この見方では、誰と誰、どことどこ、どの国とどの国が、何をめぐって、どう争い、対立しているかとか、誰が実力者（集団）であるか、権力者であるか、背後で操る黒幕はいないのか等が話題の中心である。そしてその権力は何によって支えられているのか。金や地位、人格的な迫力・魅力、つまりカリスマ性だろうか。権力（地位）には争いがつきものである。誰が対抗馬か、誰が後継者か、誰が2番手か、誰が支えているのか。権力者同士の争いの種は何か。権力をめぐる野心、嫉妬、対抗心、感情のもつれ、どろどろした現実、政治はきれいごとではない。この文脈では政治家は、人間臭く、ある意味で魅力的だが、それゆえにあまりみたくもない生々しい顔をもつ。古くはマキャベリ（1532, 1966）が赤裸々に描いた世界であり、毎日のメディアもこうした政界コラムを描くの好む。

第2に、理想としての政治である。主たるテーマは、理想と正義である。政治や共同体、集団がいかなる理想、価値や正義を探求すべきか、人々はどうような集団、社会や国家を目指すべきか、人々はいかに行動すべきかということである。例えば、人々の安全、秩序、基本的な人権、平等や自由、国家や個人の独立・自立・福利といった基本的なものから、開発・経済成長か、福祉・貧困対策か、地球環境か、国家財政再建か、規制の緩和か強化か、政府の適切な規模、公的領域と私的領域の境界をどこに引くかといった公共政策の背後にある社会正義や公共哲学まで、政治はつねに「くにのかたち」は「こうあるべきだ」「何が正し

いか」を議論してきている。そこにはあるべき価値や理想がある。この文脈では政治家は信念と正義の人である。政治における正義の追究はプラトン（BC. 5-4C, 1969）や孔子（BC. 6-5, 1966）²等、古代の学者に端を発する。

しかし、理想を実現するためには、権力をもたなければならない。一人の市民が「日本の経済成長を目指す」とか「地球環境のために炭素エネルギーを削減する」といったところで実現しないが、その集団のリーダー、国ならば国会議員、経済産業大臣、さらには内閣総理大臣が、「日本の経済成長を目指します」「地球環境を優先させます」と言えば、それは権力を伴った理念として、社会に大きな影響を与える。その一方で、国会議員や大臣になるためには、選挙等の権力闘争に勝たなければならない。理想を実現するためには、権力を持たなければならないのが現実である。したがって、現実の政治分析を行う学問としての政治学は、政治の権力的側面と理念的側面の両者をまとめて把握する必要がある。

ここで重要なのが第3の政治の見方、すなわち、政治を「調整」として捉える見方である。理想を実現するためには権力が必要である。逆に、権力をもつためには人々の理解・支持を得るような理念を提示する必要がある。結果として、権力と理念とが交錯する場面では何らかの妥協、バランス感覚による作為、調整が生じることとなる。政治家が、現実と理想を「足して2で割る」妥協を本領とし、政治を「いい意味でのウヤマヤ」（玉虫色、武田泰淳の言葉、中村1989参照）とみるのは不思議なことではない。もう少し学問的に言えば、イギリスの著名な政治学者、バーナード・クリックは「政治」とは「一定の支配単位内の相異なる諸利害を、全共同体の福祉と生存とにめいめいが重要な程度におうじて、権力に参加させつつ調停するところの活動」であると述べている。もう少し言えば「真の政治教義は、むしろ、この妥協という、はてしなく・

2 孔子（1966, 252頁）「政とは正なり」論語、第12顔淵編。

うごいてやまない問題にぴったりとあてはまる・実行可能な解決策を発見する試みなのである」と述べている。(クリック1969, 10-11頁)

このように捉えるならば、「政治学は現実と理想を調整し、実体化するための研究を行う学問である」と言うことができる。現実も理想も、そして調整も政治学の重要な分析対象である。しかし最も重要なのは調整である。現実世界において、調整・妥協点は複数存在するので、それを選択し決断する必要がある。理想と権力はつねに緊張関係にある。その緊張関係を的確に捉え、調整するために、政治学は極めて役に立つ(有用な)学問なのである³。政治学は「可能的なものについての術」、「現実科学」⁴とも呼ばれる所以である。

現実と理想の緊張、調整、決断の必要性、両者の架橋の意義自体は、古代のプラトンの哲人政治からマルクスの階級闘争、現代の地球環境問題におけるゴアの『私たちの選択』(アル・ゴア2009)まで、つねに意識されてきたことである。升味準之輔は、理想、現実の課題・条件、そしてそれを実現する主体の3要素が、古代から現代まですべての政治思想の構成要素と考え、流れを整理した⁵。D.E.アプターは、政治学には科学主義と人間主義の対立があるという⁶。現実の把握・実証は科学主義を必要とし、理想の政治の形の提示、それらを結ぶ政策・制度の構想は人間主義に基づいている。両者は、原理を異にするが、両者の協業こそが政治には必要である。

松下圭一は、このことを政治学の構成として捉え、①現実を分析する実証分析、②理想を含めた理論構成、そして③両者を媒介し、未来の政

3 アメリカ政治学会のホームページを見ると政治学の学士号をとったあとのキャリアとして、60種類もリスト化されている。政治学の学士号がそれら職業の「資格」なわけではなく、「現実と理念を調整する能力」がそうした多くの職種で要求される、と読めば納得することができる。

4 丸山1964, 354頁, 351頁, 「可能的なものについての術」とは丸山によればビスマルクの言葉である。

5 升味1964

6 Apter 1977

策・制度を構想する政策・制度開発の手法研究、の3要素だと述べている。この3者は実は大変な緊張関係にある。どれも先の現実、理想、調整の3つと同様に異なる志向をもっている。一人の人間が担うことはたやすくはない。学問としては、①に関して、政治過程論・比較政治・国際政治・行政分析・政策過程分析等が様々な情報を提供し、②として政治理論・哲学・憲法学・市民社会論が公準を用意し、③として①②を総合するものとして政治政策学・公共政策学があると考えている⁷。いずれにせよ、様々な政治をめぐる社会科学の分業と協働が必要である。政治学は、古代ギリシャ以来、一貫して現実と理想の調整を目指す諸学の総合学なのである。

2. 公的決定としての政治

では、そもそも政治とはどのように定義されるのか。これまで政治学は、様々なかたちで政治現象を定義してきた。

初めて政治学を体系的に論じたアリストテレスは、政治学はポリス（人口1-20万程度の都市国家）に関することを扱う学であり、このポリスで「完全で自足的な生活のために家族や氏族が善き生活において共同する」（『政治学』1章）⁸こと、つまり一種の共産的な自治こそが政治であると考えた。近代国家の出発点にあつてマキャベリは権力主体による強力な政治指導を発見し、ホブズは、近代国家＝リヴァイアサンの素材、創造者は他ならぬ人間そのものであり、それは契約によって登場することを解明した⁹。時代は下って、20世紀の初めドイツで、マックス・ウェーバーは政治とは「国家間であろうと、国家内の、国家に含まれる人間集団間であろうと、権力に参加しようとする努力、あるいは権力に影響を及ぼそうとする努力である」と考えた。彼にとって現代政治の特徴は「ある特定の地域の内部で正当な物的暴力性の独占を要求する

7 松下1998, 185頁

8 アリストテレス1969

9 ホブズ1972

人間共同体は国家である」¹⁰ということであった。世界大戦の間の時代にH.ラスウェルは「政治の研究とは、勢力の内容とその主体に関する研究である。政治学の課題は条件であり、政治哲学の課題は価値判断の正当化である」¹¹と述べた。第二次大戦後のアメリカ政治学の代表とも言えるR.ダールは、1960年代に「政治システム」を「コントロール、影響力、権力、権威をかなりの程度含む人間関係の持続的なパターンである」¹²と定義した。これに先立つこと10年、1950年代にD.イーストンは「政治的な性質をもった社会的行為の特徴は、その行為が、社会に対する諸価値の権威的配分に関連している」¹³と定義したが、この定義は、その後、世界中の政治学者が様々な国で政治の定義として用いられることとなった。

それぞれ時代ごとに、ポリスや近代国民国家、そして国家以外への政治化現象の広がり为背景として学者は政治を定義してきた。定義には共治、制御、統合、支配、自治、権力、勢力、権威、権威的配分、友・敵関係、本人・代理人（契約・信託）関係等、様々な言葉が用いられている。しかし、いずれも限定や形容詞をつけすぎているように筆者には思われる。普遍的な、政治の本質的な要素は単純ではないだろうか。こうした共治から社会に対する諸価値の権威的配分や本人・代理人（契約・信託）関係まで、全てを貫くことは1つである。それは拘束的な「決定」という要素、集団として何かを決めることである。

本書では、「政治とは公的な決定（以下、公的決定）である」と定義する。

「決定」には様々なものがあり、個人の意思決定（今日は何を食べよう、どの会社に勤めよう、今日は休もう、誰と結婚しよう、等）、営利組織の意思決定（経済的な取引、投資、協働するパートナー組織の決定）、非営利組織の意思決定（活動方針、他の組織との連携、意見表明）、

10 ウェーバー1965, 388頁

11 ラスウェル1959, 1頁

12 ダール1999, 4頁

13 イーストン1976, 141頁

宗教組織の意思決定（布教方針、意見表明）等、決定はどこにでもありうる。その中で政治性の有無を決めるのは、「公的」性格をもつかどうかである。

「公的である」とは、「人間集団に対して正統性や強制力による内的・外的な拘束力を有した決定をめぐる現象である」という意味である。政治現象の核心は、この公的決定の作成（及び実行）にある。

政治は公的性格を有した決定である。しかし、それは、不完全な情報下で、つまり目的・手段の因果関係に関する情報や環境条件についての情報が十分整わない中で（そしてそれは決して完全に整うことはない）、人間集団を拘束する形でなされる重大な決定（決断）なのである¹⁴。

-
- 14 公的決定を結節点として、マクロな研究とミクロな研究を結び付けることができる。マックス・ウェーバーは「決断としての政治」を強調したことで有名である。松下圭一も「政治家には最後の問題領域がのこっている。…人々の命運をかえる決断の決定的瞬間がある。…ひろく決断のあるところ政治があるといつてよい」（1995、34頁）と述べている。ハロルド・ラスウェルを引用して高島通敏は「決定は政治社会全体の政治的行動」「社会過程のなかで行われる相互作用であって、必ず共同体の強制を伴う」（1976、328頁）という。そしてデヴィッド・イーストンは、「権威的という言葉は、公式的であると実効的であると問わず、政策が拘束的なものとして承認されているということだけを意味する」（1976、139頁）。筆者の定義にもっとも近い言い方は、ガブリエル・アーマンドのそれである。「政治は人間の決定を扱う。…政治的決定は公的であり、権威的である。…政治的決定は我々が政治システムと呼ぶ共同体内部で生じる。…公的領域は、典型的には政府行動を含む、個人を超えた集会的な決定を扱う。…政治はまた権威的である。権威であるということは、正式の権力が個人もしくは集団にあり、その決定は実行され、尊重されることを意味する。…以上のことから、政治は、一定の人々と一定の領域において、公的決定をコントロールする活動を意味する。そこではこのコントロールは権威的手段によって裏打ちされている。政治はこうした権威的決定を創造（クラフト）することと関係する。誰がそれをするのか、何の目的とするのか。」（2008、1-2頁）他方で社会学者タルコット・パーソンズは権力を「集会的組織体系の諸単位による拘束的義務の遂行を確保する一般的能力である」（1974、下巻、75頁）と述べた。

3. 政治の構成要素 — 人間集団、正統性、強制力

公的決定としての政治現象を妥協・調整という観点から捉える場合、具体的には次のような課題を分析することとなる。調整や妥協は誰の手によってなされたのか。何をめぐって調整や妥協がなされたのか。調整や妥協はどのような政策を生み出したのか。その政策から利益を得たアクターは、いかにしてそれを獲得したのか。あるいは、不利益を被ったアクターは、なぜそれを受け入れたのか。

これらの問いを解明するにあたって重要となるのが、「人間集団」、「正統性」、「強制力」という3つの概念である。まず、政治がまとまりのある人間集団（例えばボリス等、共同体や近代国家）における現象であるという点については、当然であるという見方ができるかもしれない。政治はまずは人間の一定のまとまり、集団を前提とする、その中で、またその間での現象である。しかし、人間集団という概念をあえて盛り込むことによって、2つのことが含意される。

まず政治が集合行為であること、つまり集団全体に関する決定であることを意味する。オルソン¹⁵によれば、現代では一般に集団に含まれる個人（成員）の利益と集団の利益は一致しない。むしろ集団の利益が個人の利益につながることも多いのだが、個人には個人の観点での利益、それゆえの功利的な合理性が別に存在する。個人は往々にして集団利益にただ乗りをする。両者が別々であるから、いかにして集団利益が確保されるかという問題が生じる。

もう一つは、決定が集団アクター間の相互作用によって規定されることも意味する¹⁶。20世紀中葉以後、ほとんどの国で普通選挙が実施されるようになり、人々は集団を構成し政治に働きかけるとともに、政治は多様な集団を前提に政策を出力することになる。いわゆる大衆社会

15 オルソン1965、邦訳1983

16 ベントリー1908、邦訳1994

の政治である。21世紀に入って大衆社会の政治は、メディア・テクノロジーの急速な展開で質的な変化を経つつあるが、集団の意義という基本は変わっていない。そこでは、アクターの様々な権力資源、戦略的な要素が重要な分析対象となる。首相、大臣、与党、野党、官僚制等、政策決定に直接携わるアクターはもちろんのこと、利益団体、NPO・NGO、自治会・町内会、有権者集団等、社会において政策決定に直接・間接に影響を与えるアクターも重要である。例えば、市民は集団の一員として、国家の一員としてこの決定に巻き込まれるため、意思決定をする（選挙での投票やリコールへの署名等）必要に迫られる。市民の意思決定が公的な決定に関連することは重要である。

次に、正統性である。マックス・ウェーバーによれば、支配には合法的、伝統的、カリスマ的な正統性の3類型があるとされる¹⁷。いずれかの要素によって、人々が決定を納得し受け入れることが現代の支配のためには必要である。これも大衆社会の政治の別の側面である。ウェーバーは政治体の支配ということを念頭に、法的な、制度的な手続き的な正しさ、過去から連綿と継続してきた伝統に依拠した正しさ、そして指導者の人格的な魅力や信頼に基づく正しさを原理的なものと考えた。現代における公的決定というミクロなレベルからマクロレベルまで関連する行為のもつ正統性に関しては、形式的にも実質的にも踏み込んで検討が進んでいる。手続き的な合法性に関しても、「民主的な諸制度」のもとでの適切な手続きの遵守、さらに市民的公共圏での「討議原理」の必要性（ハバーマス）、つまり形式的な関係者だけでなくすべての実質的な関係者まで巻き込んだ議論の過程が民主的正統性から必要だと主張されている¹⁸。また内容的にも、資源調達を経済性やコストと結果便益間の効率性、実際の問題解決に寄与するかどうかという有効性等も正統性に関連してくるだろう¹⁹。言いかえると「情報性、先見性、実効性をも

17 ウェーバー1960

18 ハバーマス2002-03

19 宮川2002

ち、適正規模、予測と調整、市民（による）制御という最適政治を提示できているか」²⁰であると松下は述べている。

最後に、強制力である。正統性を備えた決定であっても、それが遵守されないことはよくあることである。例えば、脱税や徴兵拒否、様々な違法行為、交通違反等の行政規則違反等、枚挙にいとまがない。小さな組織の政治でも、学校での荒れる教室や町内会でのルールを守らないゴミ出し問題のように、秩序は往々にして乱れる。このような場合、最終的に強制的に決定を遵守させる何らかの仕組みが必要となる。法治国家においては、法律に基づく強制がその最たるものとなる。あるいは、政令、省令等も、一定の強制力をもった決定であると言える。また、地方自治体であれば法律の範囲内において、条例も強制力を備えたものとなる。究極的には、裁判所による判決、そしてその国家機関による強制執行こそが、強い強制力をもった決定であると言えよう。国家間の条約から日常的な発表まで国家の政府による決定であっても、強制力の強さはまちまちである²¹。公的決定の背後に何らかの強制力があることは忘れてはならない。ウェーバーが、正当な物的暴力性の独占が現代国家の特質としたこともこの強制力のことである。

現実と理想を調整した結果としてのこの決定は、正統性と強制力を適切なバランスで伴わなければならない。政治は言うまでもなく、人間の集団の現象である。集団において、一定の理想と現実の調整がなされる機能が政治であり、そこでは様々なアクターの利害調整がなされることとなる。政治が「公的」な決定であるとする理由はここにある。こうした決定は無数に連続してなされて、対立が生じることによってその都度性格を変えていくことについては後で触れる。

もっとも、調整としての決定は、「公的」決定だからといって、決定

20 松下1998, 207頁

21 強さの一方の極にあるのが、死刑制度や戦争である。

が「正しい」とか理想的であるということを意味しない。一定の理想、正しさと一定の強制力をもって集団の構成員を拘束するそのような決定を、ここでは公的決定と名付けているのである。

公的決定は、他の社会科学における「公共」概念とも視点は異なっており、より広い内容（限定されない内容）をもっている。経済学では、非排除性、非競合性によって定義される財を「公共財」と呼び、政府や集団がそれを提供しなければ、市場では必要なだけの財は提供されないと議論する。また法規範的な、哲学的な文脈での公共性²²と重なる点がないわけではないが、異なっている。国レベルの公的決定をみても、公共財でも公共性でもない決定が多々行われることをみても、これらの概念が区別されるべきであることがわかるだろう。

ところで、政治現象としての公的決定は古代から現代まで普遍的に行われてきた。その中で、現代政治学が取り組むのは現代社会での公的決定である。したがって、公的決定＝政治を論じる際には、現代政治の条件、すなわち「現代」の条件を前提として考える必要がある。以下、4節では松下圭一による「大衆社会＝都市型社会」²³化や升味準之輔による「マスデモクラシー（大衆民主主義）」²⁴といった古典的議論をとりあげ、5節では、21世紀的な変容としてグローバリゼーション、トランスナショナリズム（脱国家化）、地域化に関して議論する。

4. 公的決定の現代的条件（その1） 大衆社会

20世紀以降の現代が、それ以前と区別される第一の点は、工業化、都市化、機械（テクノロジー）化に伴う巨大社会、機械社会、大衆社会の成立である。まず、工業化の進展、農業等、第一次産業の比重の低下、企業化の進展によってほとんどの人々が被雇用者化していく。また居住に関しても都市への集中が進む。テクノロジーの発達は、エネル

22 齊藤 2000

23 松下 1995, 1998

24 升味 1964

ギー源を変え、産業の在り方（すべての産業のマス＝大量生産型「工業」化）、職場の在り方、労働の在り方を変え、大量生産、大量消費の進展とともにマス・コミュニケーション、マス・メディアの役割を重大化していく。大切なのはこうした大衆社会化の時期とほぼ並行して、20世紀を通じて世界的な民主化、普通選挙の採用が進展していったことである。大衆民主主義の成立である。マス・メディア、大衆組織政党、圧力団体（利益集団）、大衆運動も同時に比重を高め、大衆の動員や扇動、迎合等、問題を抱えた政治が登場する。

こうした大衆＝マスという問題設定は、1930年代から1960年代にかけて、政治学だけでなく、社会学、心理学等、広く人文社会科学全般で議論された²⁵。背景には、20世紀前半に大衆を基盤として社会主義やファシズムが成立したこと、自由民主主義諸国でも大衆の政治参加や動員が政党政治、選挙での前提となっていたことがある。

松下圭一は、このような現象を、「大衆社会」「大衆国家」（1969）と名付け、「自律的で主体的な市民の役割」が重要になるきっかけが、この「都市型社会」にあると主張するようになる（1995）。古典的な名望家を前提した（旧型）市民社会から大衆社会、そして自立した市民の可能性をもつ都市型（市民）社会である。この松下の命名の「推移」にみられるように、現代社会は、大衆社会と都市型市民社会の両面をもっている。

25 第二次大戦前のカール・マンハイムの論考や戦後のW.コーンハウザー、E.フロム、D.リースマンらが代表的である。その名も『大衆社会の政治』という書物を著したコーンハウザーは、大衆社会を「エリートの側における自律の喪失と、非エリートの側における自律的な集団生活の喪失」という「バラバラに原子化した」現代社会の傾向（1961、15頁）を指した。この書物と松下（1969）がともに初版が1959年に出版されていることに注目したい。

このように最近の文献より70年代までの文献に「大衆」に関する項目は詳細に述べられた。例えば福武直・日高六郎・高橋徹編『社会学辞典』有斐閣1958年、中村哲・丸山真男・辻清明編『政治学辞典』平凡社1954年。現在の辞典はほとんど触れていないが問題の意義は変わっていない。

同じ頃（1950年代後半）、大衆民主主義こそ現代の特質であると精力的に議論したのが升味準之輔（1957, 1964, 1969）である。大衆社会においてコミュニケーション技術の発達は、「群衆」の時代を「公衆」の時代に変える可能性があり、社会的利益の対立も、階級的なものから利益集团的なものに変容し、対立が妥協しうるものになる可能性があるとして分析した後、今後の問題として「政治指導」や「政党の組織化」「政治家の役割分解」に言及している。

現代政治では、市民の形成する都市型社会、かつ大衆社会的な条件のもとに公的決定が行われている。公的決定の過程においては、理性的・合理的なものを超えた大衆心理の活用がつねに問題となる。それを担うマス・メディアが重要な役割を果たすことが理解されよう。

5. 公的決定の現代的条件 (その2) 多層的ガバナンス

このように、20世紀に生じた公的決定の条件は大量の市民＝大衆の政治への登場という点にあった。20世紀後半から急速に進行した新しい条件として、グローバリゼーション、トランズナショナリズム（脱国家化）、地域化が挙げられる。その技術的基礎は情報テクノロジーであり、結果として政治世界は多層的な単位の織りなすガバナンスとなった。こうした多層的ガバナンスの意味するところは、世界の各地域で均質的なものではない²⁶。国民国家のアイデンティティへの規定力（ナショナリズム）は、地域によっては薄まるどころか強化されている。

まず、グローバリゼーション²⁷である。世界は古代以来、シルクロードから大航海時代、世界大戦と、いつもグローバリゼーションが進行したり、逆にそれが後退したりの繰り返しである。20世紀以後の現代政治は、2つの世界大戦を経験したことからグローバリゼーションの進展

26 田中1996

27 ヘルドほか2006。田中・中西編2004、第6章（グローバルガバナンスの模索）。

は自明な前提である。冷戦期（1945－91）に国連システムの不全から国際機関の政治はやや停滞したが、世界経済・金融の自由化や人口移動の増大等、国際社会の相互依存はほぼ一貫して進んだ。特に1991年以後、冷戦後・社会主義以後の新しい世界システムへの変容、移行が急速に進んだため、グローバリゼーションのレベルが一段と高まったと考えられる。

グローバリゼーションの政治的な表現として、新しい国際的な地域主義、国際組織、多国籍・世界企業、国際NGOの台頭があり、それに伴って地球的な諸問題、地球環境問題や国際紛争、国際テロリズム等の負の面もあらわになっている。一言で言えば、世界政治における国家以外の主体の登場である。EUやCIS等、国家連合やASEAN、NAFTA等、地域主義組織等、多様な国際機関が、世界レベル、国際地域レベルで登場し、多国籍・世界企業の中には経済規模的に中小の国家を凌ぐ規模をもつものも少なくない。国際NGOでも国際機関の財政規模を凌ぐものがある。

主権国家の重要性に変わりはないが、多様な非国家主体が世界政治や国内政治に登場したことでトランズナショナリズム（脱国家化）²⁸が進展したことも指摘できる。グローバリゼーションの政治的なもう一つの表現は、日々、国家主権の絶対性に「穴」があき、「穴」が拡大し、また増えていくということである。公的決定の主体は、国民国家の独占物ではなく、多層的な主体が少なくとも関与しているのである。

国民国家がかつての絶対性を失い相対的な存在になったのは、社会的な2つの条件があったからだ。一つは、急速な情報テクノロジーの発達に伴う情報社会化である。コンピュータ、パソコン、携帯、インターネット、パソコン通信・無料テレビ電話システム、ブログ、ツイッター等、日々の進化は加速度的である。マスとして政治アクターやメディア

に操作される側面と、市民・地球市民として自立・自律・自発的に主体的な行動ができる側面が混在している。

もう一つの条件は、政府の財政危機である。1970年代以降、世界同時的な経済危機が波状的に発生し、国家財政は国債の増大に苦しんでいる。特に日本の場合は、1992年のバブル崩壊以後、20年に亘ってこれも波状的な経済危機や景気の低迷が続き、財政状況は悪化した。国家財政の制約によって、地方政府や非国家的なアクターへの権限の移譲や依存が進んでいる。

結果として、多層的なガバナンスが公的決定の第二の現代的条件として登場することになった。一つは国家だけでなく、地方政府や地域団体から国際地域組織や国際機関、国際NGO、世界企業まで、多様な主体が、複数のレベルで公的決定を行い、また相互に関与しあう状態が、この多層的なガバナンスと言われる状況である。ガバナンスという言葉自体が多義的であるが、政治学的には政府（ガバメント）以外の多様なアクターが統治活動において重要になったこと、また階統制的な上から下への命令の連鎖ではなく、水平的な横のネットワークによる相互作用が重要になったことを指して現れた概念であり、統治における多様なアクター間の相互的規律付けを意味している。

多層的なガバナンスの進展、主権国家の絶対性の揺らぎ（相対化、多孔化）が進むことは2つの側面がある。一つは多元化であり、市民個人を含めた多様な主体が関与できる余地があるということである。もう一つは、国民国家が相対化することは、絶対的な公的決定主体の喪失を意味する。それは他のアクターにとってチャンスであると同時に、アナーキーな状況が生まれ、弱肉強食的な様相が生じる可能性がある。そこで力をもつのは、例えば国際的な金融資本集団であるかもしれない。

6. 多様な政治空間における公的決定の共通性

以上のような現代社会の特徴、すなわち大衆社会と多層的ガバナンスの登場により、現代政治においては、普通の市民を含めて無数の主体が様々なレベルでの公的決定に関与している。空間的に注目すれば、公的決定の舞台は世界政治、国家政治、地方政治という3つのレベルに大きく分けることができる。世界政治では、政府はないが、多くの国際機関、国際ネットワークが存在し、国家と地方ではそれぞれ政府が存在している。

では、こうした3レベルで公的決定はいかにして形成されるのか。現実の政治では、様々なアクターの相互作用のもと、公共政策等、多くの公的決定が形成されている。ここでは、都市での総合計画、日本の予算編成、国会（国対）政治、冷戦下での国際政治という4つの例をとって、いかに分析すべきかを考えてみよう。

まず身近な地方政治に題材をとろう。日本の地方自治体では何年かおきに総合計画を作成することが義務付けられている（地方自治法2条4項）。大学で政治学の教員をしている筆者は、地元市と大学の協力協定に基づき、総合計画草案の作成を市から依頼（委託）された。そのプロセスには以下のようなものが含まれた。1）各地区での市民懇談会（19回）を開催し、市の執行部と多数の住民が参加し意見を交換した。2）市民意識調査（2種、成人と青年対象）を行い、3）市の各部局からの聞き取りを実施し、4）各種団体等意見交換会（7回）では分野別に市の各種団体、市民団体と意見を交換し、5）大学と調査会社を用いた資料収集や統計分析を行い、6）大学研究室で全体構想を検討し、そして草案が完成した。それをより公式的な7）総合計画審議会、で審議検討し、8）市長が決裁し、9）パブリックコメントで市民の意見を聞き、

10) 市議会が承認し、成立となった。一連のプロセスをみると、地方政府が特定の地域における多様な市民や市民の団体と相互作用しながら公的決定を行っていることがわかる。最終的な決定権者としては、8) 市長決裁や10) 議会承認が重要である。しかし、そこに至る過程では住民や各種団体も各段階で関与している。さらには、筆者のようないわゆる「学識経験者」も、審議会等のメンバーとなることで政策決定に関与している。

次は国のレベルでの日本の予算編成を考えよう。直接関与するアクターは、国会議員、内閣（大臣）、省庁（官僚）である。最終的には国会両院での議決によって、政策決定がなされる。日本では2院のうち衆議院が優越している。国会が決定の地点であるが、1993年の政権交代以前は、国会で政府案が修正されることはほとんどなかったし、もっと言えばその前段階の大蔵省（現、財務省）の案自体ともほとんど変わりにはなかった。経済成長が鈍化したのち、次第に内閣や経済財政諮問会議といった内閣の諮問機関が直接全体の枠組みを決める傾向がでてきた。この点、比較的少数のアクターが決定していると言えるかもしれない。しかし、法的な決定機関である国会における議員は、選挙という有権者の選択の結果として選出される。また公式、非公式に多くの集団、社会团体や組織が予算に関連し、様々なポイントで働きかけている。行政に関する諸機関は、中央から地方まで、また出先から関連団体まで、毎年、2年後の予算を目指して課レベルから積み上げられる予算概算要求を準備しているのである。このようにみれば、国民の大多数が、こうした長期に亘る国の予算編成に携わっているとみることもできる。

国会の中での調整の別の例として、かつて、自民党が与党、社会党が野党第1党となっていた55年体制下（1955-93）での決定をみてみよう。当時の自社両党は、表面的には、保守・革新のイデオロギーに基づく極

めて対立的な関係にあった。しかし国会審議の場面では、社会党からの要求を自民党がのむ等、協調的な決定も少なからずなされていた。両者の間には対立と協調とが絶妙なバランスで併存していた。それだけでなく、大きな歴史の中では社会党等、野党の反対や野党政権の可能性を交渉材料にすることで、アメリカに対する交渉力を獲得したこともある。非核3原則、憲法の解釈変更等、大きな戦後政策の流れは、結果的には与野党の共同決定の側面があるとみることもできる。激突を繰り返していた自民・社会両党は、連立政権の時代に、共同で政権を担うに至る(村山社会党首班内閣1994-96)。

最後に、かつての冷戦下(1945-91)での国際政治を考えてみよう。当時、世界は東西両陣営に分かれていた。その中で、キューバ危機(1962)が生じた。アメリカとソ連の正面からの対立である。しかし、核戦争の危機を目前にして間一髪でそれは回避された。その陰には、米ソ両国におけるそれぞれの政策決定と交渉があった。この事件のアメリカ側の過程分析に関しては有名なアリソンの分析²⁹がある。この事例は2つのことを示している。第1に、決定には複数のアクターが関与しており、その捉え方は必ずしも1つではない。第2に、東西両陣営(米ソ両国)間では対立を通じた協調が成立していた。確かに、両陣営は、世界の覇権をめぐる対立していた。しかし、特に核兵器という強力な軍事力を背景として、世界の平和を共に享受すべく両国は相互に均衡を保っていたのである。

以上いくつかの例からわかることとして、第1に、「誰が」決定しているのかということは、実は単純ではないということだ。公的決定の参加者は、多数のようにみえて少数かもしれないし、少数とみえてもその陰には多数がいると考えられる。そこで本書では2章において、決定が少数によってなされるのか、あるいは多数によってなされるのかという

29 アリソン1977。本書の第7章も参照。

点から、公的決定の主体を整理する。

第2に、公的決定をめぐる、集団間、個人間で協調の陰に対立が潜み、対立の中に協調が潜んでいる。政治が人間集団の心理、感情と密接に関連する以上、協調や対立も複雑な様相を示すのは仕方がないだろう。一般的に言って、決定の内容が希少で有限価値である場合には、いわばゼロサムゲーム（言葉通りには、合計すると零であるということだが、実際には合計が「一定である」ことを意味する。誰かが取り分を増せば、必然的に誰かの取り分は減るという関係）が生じ、決定が対立の様相を呈しやすい。他方では、創造できる価値をめぐる（競合性より相乗効果のある）決定の場合にはノンゼロサムゲーム（誰かが取り分を増しても必然的に誰かの取り分は減るわけではない、関係者の取り分がともに増える可能性もある関係）が生じ、協調的な決定がなされやすいのである。

もっとも、実際の公的決定の過程は移ろいやすく複雑である。上記の例で言えば、冷戦期における構造対立であった日本の保守と革新、世界政治での米ソ対立も、一貫して対立するのではなく、突然、局面が転換する。1960年安保条約成立後の池田政権下での政治、またキューバ危機後の米ソ平和ムード・デタントなど、政治の流れは、突然、局面が転換するのが常である。激しい対立と突然の妥協が、とうとうと流れる政治の2つの大きな姿である。局面の可変性、移ろい易さは、政治現象が不可避免的にもつ特性である。このような局面の転換を理解する際のポイントは、公的決定として誰が、何を決定するか、ということ自体が、公的決定の対象となり、その結果が最終的な決定の内容と帰結を左右するという点である。

以上をまとめると、公的決定として政治現象を捉える政治学の分析の出発点は、

①ある政策決定等、公的決定の主体と決定内容の性質を明らかにすること、すなわち、誰が何を公的に決めたか（公的決定の主体と内容）。より絞って言えば、問題となっている重要な決定を「誰が」したか、を明らかにすることである。次に、

②その公的決定の内容と主体をめぐる決定を明らかにすること、すなわち、なぜそうした決定の形になったか（公的決定方式の規定因）。決定内容を含め、なぜこうした公的決定現象となったか。という2つとなる。政治現象の本質を公的決定に求めることで、政治現象の複雑さを軽視することなく捉えていくことができる。

言うまでもなく、③個々の重要な公的内容それ自体の分析や、その公的決定の結果、いかなることが帰結し、誰が何をいつどのように得たか、こそが、集団にとっても個々の成員にとっても、一層重要なのは言うまでもない³⁰。

政治学の射程としてこの第3の点（決定の内容とその帰結）も重要であるが、この政治学入門では、それを理解するために、その帰結を知り、政治を評価するためにも、公的決定の主体、決定の方式、決定に至る規定因を把握することが重要であり、政治学認識の出発点であると考え、講義の中心とすることとする。

「誰が」「なぜ」「そのような公的決定をしたか」、つまり政治の演技の主役を知することは、政治の帰結への重要な手がかりであるからである。市民の関与、参加という民主主義の重要な側面によって、公的決定に影響を与える場合も主役を知ることが重要である。政治の仕組みを知り、公的決定やそれを生み出す政治構造の評価のためにも、この点が出発点である。

30 ③まで含めると、社会科学全体の課題である。

参考文献

- アリストテレス 1969 (山本光雄訳) 「政治学」『アリストテレス全集』15. 岩波書店
- ウェーバー, M. 1965 (清水幾太郎・清水礼子訳) 「職業としての政治」『ウェーバー
政治・社会論集』世界の大思想23 河出書房新社
- ダール, R.A. 1999 (高島通敏訳) 『現代政治分析』岩波書店
- 松下圭一 1998 『政治・行政の考え方』岩波書店
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝 2003 『政治学』有斐閣

2 政治システムにおける 公的決定と類型化

本章では、公的決定の内容、主体、変容をどう把握するかを考える。はじめに、マクロな観点から公的決定の位置付けを考えてみたい¹。本書での政治の定義が「人間集団に対して正統性や強制力による内的・外的な拘束力を有した決定をめぐる現象」であり、公的決定が行われる集団自体が相当な規模をもつことを前提としているため、ミクロな演繹的な接近より、マクロな観点の方がよりリアリティをもつからである。ここでは、静態的な鳥瞰図（言わば人工衛星からみた政治体）を得るために、政治システム論を参照して、公的決定が形成・実行されることによって社会が動き、次なる公的決定の形成に影響を与えることを確認する（1節）。そのうえで、前章で示した決定の主体と内容という2つの次元を再確認し（2節）、2次元に沿って公的決定の4つのパターンを提示する（3節）。そして、その規定因（決め手）として構造、アクター、状況という3つを提示して、政治現象の本質を公的決定に見出す本書の見取り図を提示する（4節）。

1. 政治システムにおける公的決定の位置付け

公的決定はどのような仕組みによって作成されるのであろうか。

- 1 ミクロな個人から出発してマクロな問題まで考えていくという接近も考えられる。ミクロアプローチないしミクロ政治学は、ホッブスやルソーの社会契約論等の近代古典政治学の基礎である。また政治的人間論、政治家等の性格分析や精神分析、政治心理学といった合理性を前提としない接近や、功利的合理性に基づく合理的選択論まで幅が広い。ミクロ経済学の影響を受けた公共選択学派は、ブキャナン・タロック『公共選択の理論』（1962）、W. ライカー『民主的決定の政治学』（1982、1991）等、多くの社会的選択や決定をめぐる研究がある。曾根泰教は『決定の政治経済学』（1984）でそれを政治学的に整理している。マクロとミクロの中間を領域とする政策決定過程の研究でも、G. アリソン『決定の本質』（1977）という書名に表されているように、公的決定は分析の核心である。

多様な公的決定がなされるが、そこには政治の単位内及び外部の無数のアクターが関係する。何重にも入れ子になった政治の単位を政治のシステムと呼ぶ。ここでは、政治システム論というマクロな分析枠組みを参照し、政治現象の巨視的（マクロ）な特徴を確認する。

政治システムとは、「(1) 相互に関連する要素からなる集合、(2) その外部環境との間に境界が存在する、そうした2つの属性をもつシステムのうち、当該人間集団における (3) 公的な決定に関係するもの」²であり、人間集団の織り成す多くの社会システムのうちの一つである。システムの発想は、現代が大衆社会であり、政治が巨大な装置と同様な多様な要素からなる複雑な機能と構造をもつに至ったことを端的に表現するものでもある。政治システムは、外部環境と入出力関係をもち、公的決定を経て出力したものは、環境からフィードバックを受け取り、再度入力され、過程で変換される。システムは入出力と変換を繰り返しながら環境に適応し、存続する。多様なレベルの政治を捉えるには、国家や個々の制度といった固有性をもつ概念を超えて、より抽象度の高い一般的な枠組みであるシステム論を用いることは非常に有益である。

ここでは最も組織化が進んでいる「国家」レベルを念頭に、政治システムの（公的決定・執行）過程機能とシステム（維持）機能を概観していこう。政治システムの諸機能は、多様な構造（アクター、制度による組織）によって担われることが想定されている。構造としてのシステム要素は、国家レベルでは、議会、政党、執政府、官僚制、地方政府、裁判所、利益団体（市民社会組織）、マス・メディア、大企業、市民（選挙民集団）等がそうである。政治システムの諸機能、諸構造を示したのが図2-2である。

2 Almond *et al.* 2008, 8頁。アーモンドは「権威的な公的決定」と表現しているが、本書では公的決定の定義に「権威的」に相当する正統性、強制力を含んでいるため省略する。政治システムの定義には、デビッド・イーストンの定義が用いられるが、アーモンドのそれと基本的に同じである（イーストン1980, 第2章）。

(初版本)を描かせている。

図をみれば、国王（主権者）のようにみえる巨大な人間は、右手に剣を左手に正義の王笏をもっている。頭上には言うまでもなく王冠をかぶり、強制力と正統性を誇っている。その下に広がる繁栄する都市や村などの領土が整然と秩序をもって広がっている。そしてその下には城、王冠と大砲、武器、戦闘を左に、教会、教皇の帽子、異端審問の論理、教会の武器たる異端審問所が右に描かれている。これらはホブズが念頭においた国家システムの構成要素である。そして上の国王の体はよくみれば多くの人々（臣民）によって完全に覆われている。臣民の一人一人は、主権者たる王の身体の中ではっきりと区別されている（個人を前提とした社会契約論にふさわしい）。そしてこの国家は、諸規則によって整然と統治される一種の団体なのである⁴。この表紙絵は、それゆえ一種の近代的政治システムの象徴的な図柄であるとみることもできる。

ここではシステム論の代表的論者であり、政治システムを構造と機能の視角から分析し、比較政治と政治変動を長期に亘り検討したG.アーモンドらの分析枠組みを用いて素描してみよう⁵。

過程機能：政治システムの過程機能とは、社会環境から入力を得て、「公的決定（政策決定）」を行い、公共政策として実施（出力）することに関連した機能である。（入出力を変換し、有機体を適応させ発展させるという点では、消化器系、呼吸器系などにあたるだろうか）。

利益表明（表出）機能⁶：社会問題に関する利益や関心の内容、様々な個人や集団の必要なことを表明し、もしくは表現し、表面化させる機能。

4 ウォーリン 2007, 305-07 頁

5 Almond *et al.* 2008

6 一般には利益表出、政策形成といった訳語が使用されるが、本書の立場で意識している。

利益集約機能：多様な利益・関心・必要性を、政治資源の裏打ちされた政策提案（複数）まで集約していく機能。

政策決定（形成）機能：政策提案の中から、特定のものを選択し、「公的決定」（規則、予算、決議など）として政策を形成する機能。

政策執行機能：公的決定された事項を、具体的な公共政策として遂行し、また実施されるよう担保する機能。

政策裁定機能：公共政策を実際に適用した場合に生じる紛争を裁定し、収拾する機能。

つまり、政治システムでは公的決定のために、様々な外部環境からの入力、つまり必要な利益や関心、必要、現状への不満や満足・支持が、目にみえる形で表現される必要がある。保育所が少ないとか、年金が不安であるとか、環境が汚染されていて困るとか、そうした現象が発生していても、NGO/NPOや行政機関、大学等が新聞・テレビ・インターネットといったメディアでアピールしない限り、それは多くの人の目に「問題」としてみえない。表現されて初めて、社会問題となる、その機能が利益表出機能である。それが政策として何らかの公的決定がなされる前に、選択可能な形に集約されることが必要である。保育問題でも、必要なのは、子供手当なのか現物給付なのか、保育料なのか、保育所に関する規制緩和なのか等、政策案は無数に考えられるが、マニフェストや法案のような意見を集約した選択肢を用意する機能が利益集約機能である。そして公的決定する機能が政策決定（形成）機能である。そこにも提案、説明から、他のアクターへの説得や修正等、多様な活動が含まれる。決定された内容は実施に移される。政策執行機能と呼ばれる。ここでも、下位規則を作成したり、個所付けを行ったり、予算を執行したり、多くの実施に至る活動があり、公的決定がなされている。実施され

でも、その方法に様々な問題、苦情が発生し、個所付けをめぐる紛争が起ることがある。それを裁定によって収拾していく機能が、政策裁定機能である。過程機能そのものが決定の連鎖であるが、システムを縛る意味で重要なのは政策形成機能での公的決定である。

システム機能：次に公的決定を行い実施する政治システム自体を維持・発展させるシステム機能を解説しておこう。（入出力を変換する過程機能を中心とするシステムの維持を行うという点では神経系、循環器系などにあたるだろうか。）

政治的・社会化機能：その集団（社会システム）成員の、文化的、政治的な態度における適応（社会に慣れさせ馴染ませる作用）を促す機能。国家レベルでは、家族、学校教育、学校外の機関やメディアによる社会教育、文化の伝播等にあたる活動がここに含まれる。

政治的補充機能：政治システムの成員、特に中心的アクターの成員を選択し補う機能。政治システムの担い手を供給する活動である。選挙が典型であるが、官庁へ入るための試験、政治家を養成する塾や秘書業務等も含まれる。

政治的通信機能：政治システムを構成するアクター間、成員間の情報を流通させる機能。マス・メディアが中心であるが、ITの発達により通信方法が多様化している。

過程機能のうち、政策決定（形成）機能が政治システムレベルの公的決定の中心である。他方で、過程機能やシステム機能の一つ一つが、下位（システム）の決定となる。つまりはシステムの決定構造は入れ子状になっているのである。

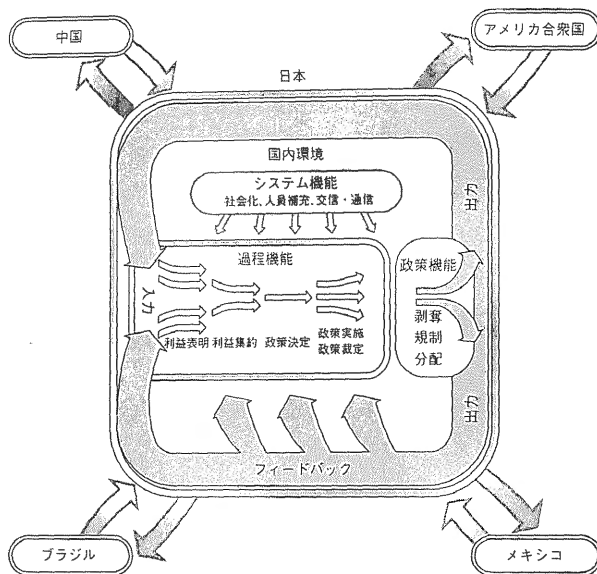


図2-2 政治システムとその機能（出所：Almond *et al.* 2008, Fig.2.3を基に筆者作成）

2. 政治システムにおける政策機能と政治財

政治システム論において、公的決定されるものとは何か、何を政治システムは公的決定しているかを整理すると次のようになる。

図2-2には、政策機能としての政策出力（アウトプット）の分類がなされている。

- 1) 抽出（調達・剥奪）機能：税徴収，社会保障費用負担等，金銭や物財の収用，さらに兵役等のような人やサービスの調達もある。
- 2) 配分機能：抽出とは逆に，予算や補助金等を通じて，市民や住民，

顧客への様々な金銭的な便益，サービスの配分である。

- 3) 規制機能：様々な市民や組織の行動規制である。強制による場合と誘因をつける場合もある。
- 4) 象徴機能：議決，演説，祝日，儀式，記念物，叙勲，表彰等の決定・実施。

つまり，政治システムは，その母体である社会から，様々なものを取り上げ，また，社会に配分する。同様に社会における市民や組織を規制し，日々，多様な象徴的な，正統性を有した言葉や活動を行うのである。これらは公的決定の内容といっても，政策機能的な種類であり，決定に含まれる社会との関係の方式を抽象的に示している。

政治財（政治システムの生みだす価値・成果）：公的決定を中心とする政治システムが生み出すものを，システム論では3レベルに分けて論じている。アーモンドらのシステム論では政治財と呼んでいる。つまり，政治が生産する「価値あるもの」である。

政治システムレベル（全体のレベル）において，生産物は「システムの維持」「システムの適応」（秩序）である。つまり，安定し予測可能で規則正しい秩序である。一定の政策決定過程を維持し，環境変動に適応する体制そのものである。政治の秩序，体制の維持と適応である。

政治の過程レベルでは，「政治的入力への参加」「規則遵守と支持」「手続的な正義」「有効性と効率性」といった政治財（価値）が生み出される。政治的な言論や政治活動への自由で開放的な参加を維持し，成員が規則を遵守し，納税や勤労，兵役等の政治的義務を果たすことや，政治的・法的な諸規則が秩序正しく公正であり，法の下の平等に運用され，政治の諸過程が資源の過度な負担とならず無駄や恣意性がないこと，政

策目的に見合ったものであること等である。

さらにより具体的な政策レベルでは、大きく分けて国内の財と国際的な財ともに含めて、

1) 安全, 2) 福祉・福利, 3) 公正, 4) 自由, といった政治財（価値）に関連する政策が、政治システムにおいて公的決定され供給される。個別的な対外的な安全保障、国内的な治安、健康で文化的な福祉・福利が可能となる諸政策、政策の恣意性や差別がないこと、過度な規制政策がなく、プライバシーが保護され、個々人の自律性が尊重されることである。

政治財は、政治システムの生産物であり、公的決定の内容にあたる。言うまでもなく極めて大切なのであるが、それぞれの時代環境と政治システムごとに極めて多様であり、第Ⅳ部でその変遷について、日本を対象に述べるにとどめたい。本講義では、今述べたような「公的決定の生産物」そのもの⁷を詳細に論じるのではなく、公的決定としての政治現象を捉える際に、その決定内容の性質がゼロサムのかどうか注目したい。それによって決定の方式、様相が変わるからである。

しかしながら、公的決定の実際の過程は、これまでみてきたような政治システムの概念枠組みフローチャートが含意するような、静態的でない流れではない。実は、突然、局面が攪乱され転換し、新しい議題が登場し、それに基づく公的決定がなされることが多々ある。こうした複雑な公的決定の動態やそれに伴う政治の性格について考えるために、視点を再び個々の公的決定へ戻すことにしよう。

7 公共政策学、各論の対象である。

3. 公的決定をめぐる2次元とその類型化

マクロに、鳥瞰図的に公的決定を捉えてきた。次に、視点を個々の公的決定へと置き換え、ミクロに、2つの観点に注目してみよう。

- 1) 誰が何を公的に決めたか（公的決定の主体と内容）
- 2) なぜそうした決定の形になったか（公的決定の規定因）

2) は、公的決定のパターンを明らかにすること、その公的決定のパターンの規定因を明らかにすることである。公的決定は様々な一つ一つ固有の決定であるが、決定のパターンを明らかにするとは、A) 演繹的に理念型を考えるか、B) 現実の様々な公的決定を観察し、一般化することで記述的な型を見出すことである。ここではまず演繹的に理念型を考えてみる。

公的決定のパターンを「誰が（主体）」と「何を（内容）」の2つの次元に沿って整理すると、4つに類型化できる。実際には、公的決定はどこでどのようになっているかは見えにくいですが、単純化しながら頭の中で組み立て、この2次元の意味を考えてみよう。

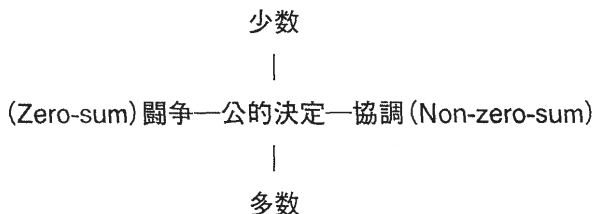


図2-3 公的決定の2次元

「誰」が決定するか、「どこで誰」が中心に決めるか、は極めて重要な次元である。ほとんどの政治の争い、対立はこの点に起因するようにさえみえる。

アリストテレス以来、「少数」の決定か「多数」の決定かという分析の出発点が用いられる。それゆえここでの基本的な原理的な区分も、少数か多数かである。究極的には1名单独の決定といった少数が決定するか、究極的には全員参加、例えば選挙や国民投票のような形式で決定するか、という区分である。

少数であっても、「どこで誰」がというのは無数である。国レベルでは首相なのか、官房長官か、財務大臣か、外務大臣か、防衛大臣か、等々。国会を通すのかどうか、つまり国会の議決が必要かどうか、また政党内でも、代表・総裁なのか、幹事長なのか。毎日の報道はこうした争いが無限に続いていることを示している。

また、より多数となると、党大会なのか、両院議員総会か、常任幹事会か、政務調査会の関連部会なのか等もよく問題になる。地方政治でも、市長が決裁すべきか、市議会で議事にのせるべきか、さらには住民投票すべきか等が、「誰」をめぐる議論である。パブリックコメントや審議会、諮問機関、公聴会等、様々な意見聴取の方法を用いるべきかどうかも同様の問題である。

これらは制度的に決まっている場合もあるし、そうでない場合もある。曖昧もしくは不定の場合は何らかの方法で決定すべきであり、それ自体が争点であり公的決定の対象となる。

「何」を決めるかをめぐっては、具体的な公的決定の例をまず考えてみよう。大統領や政党の代表、といった1人だけになるポストを決める、小選挙区での代表（国会議員）を決める、1件もしくは少数の特定の政

策事業の有無を決める、総額が決まっている予算費目をいくつかの事業の中から1つ決める、といった類の決定である。ここでは、とにかく1人（アクター）が取ると別の競争者は何も得られないようなゼロサム性が見い出されることがポイントである。こうした場合、競争は激烈になりやすい。言わば公的決定の掛け金が大きいからである。2008年のアメリカ大統領選挙で、バラク・オバマとジョン・マケインが大統領職を争ったり、それ以前に、オバマとヒラリー・クリントンが民主党の候補者ポストを争ったりした場面を思い起こそう。また限られた予算の中で、省庁間、大臣間で展開する予算分捕り合戦もそうである。

他方で、ゼロサムのではない、有限性が濃厚でない決定内容もある。例えば、1章での例のように都市の総合計画を策定するときの決定は、特に何か差し迫って有限なことでなく、未来に向かって計画を描くわけで、参加者や関与するものが争うことがあまり多くないようだ。1つのポストでなく、いくつかのポストの可能性があるような役職の決定もそうである。アメリカ大統領の民主党候補の座を激しく争ったヒラリー・クリントンが、オバマが候補と決まったあと、手のひらを返したように協力に転じ、ついには国務長官へと就任したのは、状況がこの非ゼロサムの決定過程へと変化したからだ。ヒラリーは複数のポストのオファーを受け、余裕をもって1つを選んだのだ。高度経済成長期に日本の予算が右肩上がりで伸びていたころの予算決定も、皆（アクター）が競争しながらも、結果としてパイ（総額）が大きくなるような決定がしばしば行われた。低成長期の過程とは様相が全く異なっている。

何を決めるかの、「何」は、既に制度・規則で与えられている場合も、ある程度、範囲があり可変的な場合もある。いずれにせよ何を決めるかは、公的決定の中心的な内容であり、それは「どう決めるか」「どのような過程を示すか」に直ちに関連し、決定の性格につながっていくこと

がわかる。

少数か多数かという決定方式も、この「何」を決めるかという内容・性格によって規定される場合がある。緊急的な公的決定、大規模な自然災害、他の国からの攻撃への迎撃、緊急を要する国際的な摩擦、金融危機のような事態、海底石油プラント等、急を要する環境破壊への対応等、一般に緊急的な危機管理の公的決定は、多層的な決定過程を踏むことができない場合が多い。逆に、国民の代表、大統領や首長の選出や国会議員の選出等、代表の選出は、民主主義諸国では当然ながら、市民有権者全員の参加による公的決定、つまり、選挙がなされるのが通例である。

このように公的決定をめぐって、「誰」は少数か多数か、「何」はゼロサム的な有限のものか、そうでなく非ゼロサムの創造的なものか（図2-3）、というのが原理的な区分である⁸。そして実際の公的決定は、この決定の方式をめぐって、この2軸上を日々刻々漂流する可能性がある。

決定の内容に関しては、既に制度・規則で与えられている場合であっても、ある程度、範囲があり、可変的な場合もある。何を決めるかは、公的決定の中心的な内容であり、それは「どう決めるか」「どのような過程を示すか」に直ちに関連し、決定の性格につながっていくことがわかる。これらをめぐる争い駆け引きも激しい。

このように決定の主体と内容が可変的、流動的なものであることを踏まえれば、図2-3で示した公的決定の原理はあくまで現実の政治現象を捉える際の指針として位置付けられる。

4. 公的決定の類型化

決定の主体と内容という次元からなる公的決定をめぐっては、それぞれに特徴的な政治過程が関係すると考えられる。すなわち、

8 中村1989：高島1996。

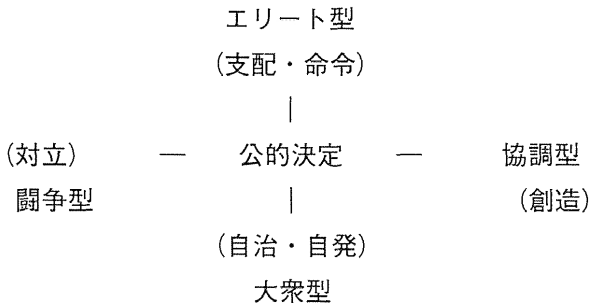


図2-4 公的決定の2次元と類型

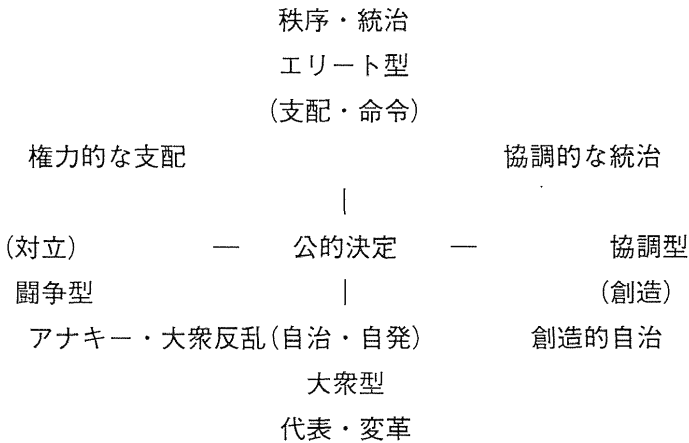


図2-5 公的決定の2次元と政治の性格

少数決定はエリート型、多数決定は大衆型、ゼロサムの決定は闘争型、ノン・ゼロサムの決定は協調型、の4つである。

こうした公的決定の類型は、政治における力点、つまり政治体の上か

らの秩序や統合、統治に力点を置くのか、下からの代表、自治、変革に力点を置くのか、という問題⁹と関係し、それが決定内容と関係して、闘争型か協調型かで、図2-5に示したような様々な政治の性格にもつながっていくと考えられる。これはいわば演繹的に、推論したモデル、予想図であって、公的決定としての政治をみていく概念地図と考えておこう。

エリート型の公的決定は、政治システムの秩序や上からの統治という観点と結びつきやすい。逆に、大衆型の公的決定は、政治システムの代表や下からの変革という観点と結びつき易い。ただし、大衆型が民主主義と等置できるわけではない。後述のように、民主主義（の有無）は、全ての次元と関係し、もう一つの次元（第3次元）を形成する。これらと闘争型、協調型が関係することで、図に示したような権力的支配と協調的な統治、アナキー・大衆反乱や創造的自治といった政治の性格¹⁰が導きだされる。こうした公的決定の類型と政治の性格は、次の第Ⅱ部で扱う政治体制や自由民主主義の問題へと発展する。

5. 非決定の権力：公的決定をさせない権力¹¹

公的決定の型から、政治体制や自由民主主義の問題を考えていく前に、本書は公的決定を当然のことと考えてきたが、そうでない視点も重要であることに触れておきたい。

それぞれの政治の単位システムでの公的決定は、自動的に流れ作業（政治システムの過程機能のフローチャート）のように進むのではない。誰か、何らかのアクターが、主体的に行為することで公的決定への流れ

9 ほぼ同様の図式を中村1989、高島1976も採用しているが、「統治 対 自治」という秩序観、「闘争 対 政策」の決定観という用語法により類型化をしており、用語法が若干異なる。

10 中村は、政治の性格に関して、権力的統治、開明的専制、無政府的混乱、形成的自治という用語を用いている（中村1989、261頁）。

11 この節について伊藤・田中・真淵2000、23-24頁、盛山2000、30-39頁を参考にした。

が始まるわけである。その動態については、第Ⅲ部、第Ⅳ部で触れる。

1) 誰が何を公的に決めたか（公的決定の主体と内容）、2) なぜそうした決定の形になったか（公的決定の規定因）、この2つの観点が重要であるが、そもそも公的決定をするかどうか、社会的な議題となる必要がある。これは2) 公的決定の規定因、の問題と関連する。

例えば、有名な『パワー・エリート』（1958、訳書1969）という書物を著わしたC・ライト・ミルズは、往々にして社会学者やジャーナリストは法案、予算等、議会で目にみえる公的決定にだけ注目するため、政治権力構造を見誤ると主張した。そうした「観察できるもの」は中間水準の決定だけであって、本当の重大な決定は彼らの目の届かない場所ではなされ、そこにはパワー・エリートだけが関与するというのである。

バックラック＝バラツツ（Bachrach and Baratz 1962）はもう一步進めて、「非決定権力」が存在すると述べる。非決定権力とは「一般の市民が政策上の対立点を表明することに対して、ある人や集団が意識的もしくは無意識的に障害を作り出しあるいは強化する」権力である。これは、何らかの問題内容について、公的決定へと進むことを抑圧するエリートが存在すると主張する考え方である。エリート型の公的決定の一種であるが、エリートが公的決定を抑制する点に注目すべきだと主張したのである。

ルークス（1995）はさらに、「人々の知覚、認識、さらには選好までも形づくり、それがいかなる程度であれ、彼らに不平不満を持たせないこと、それこそが権力の至高の、しかも陰險な行使」であり、「思考の支配は、情報の支配、つまりはマス・メディアや社会化諸過程の支配」を通して一般化していることを主張している。こうした構造化した権力を「三次元的権力」と呼んだ。

マルクス主義における虚偽意識論、マンハイムのイデオロギー論、近

年のフェミニズムやコンストラクティビズム（社会構築主義）と呼ばれる議論も、こうした公的決定を抑圧したり、意識・無意識を問わず公的決定を妨げたりしていくシステムの構造に注目している。

本書での公的決定、公的決定の型という議論には、公的決定をさせない非決定も視野に入れていることを確認しておきたい。

6. 構造、アクター、状況の相互作用が生み出す 公的決定 ― 本書の見取り図

本章では、政治システムには、エリート型の公的決定が多いもの、大衆型が多いもの、闘争型が多いもの、協調型が多いものがあることを確認してきた。では、決定（非決定）の型、パターンは、なぜ、どのようにして決まってくるのだろうか。また、それはどのように変容するのだろうか。これが、次章に続く、もう1つの論点である。そこには政治システムの構造、アクター、状況という3つの要素が関わっている。

構造は、政治システムにおいて、過去のアクターと状況が創造し、現在の決定に影響を与える相対的に安定したルールや組織、規範、それらの体系を指す。アクターは、政治システムでの主要な主体であるが、その意図、影響力、リーダーシップが重要である。状況は、個々のアクターとそのネットワークが、既存の構造上で織り成す過程であって、流動的でインフォーマルな要素を含んでいる。状況ではアクター同士の影響力の複合的合成、戦略的なゲーム的行為、事件の発生等、偶然的な要素が複雑に絡み合っている。

本書では、決定パターンの規定因を要素ごとに論じたうえで（第2の観点）、そのもとで誰が何を決定しているのか（第1の観点）を明らかにしていく。

第Ⅱ部では、構造的な観点から公的決定のシステムを論じる。政治体制、自由民主主義、制度、規範をとりあげる。

第Ⅲ部では、公的決定の主体としてのアクター（あるいはアクターに関連する制度）を論じる。有権者、マス・メディア、社会集団、議員、政党、首相、官僚、司法といったアクターは、どのような行動原理をもち、決定に影響を与えるのだろうか。

第Ⅳ部では、日本政治を題材として、公的決定の内容の歴史的変遷を論じる。その際、公的決定のパターンを規定する構造やアクターといった要因を描く一方で、それらの観点では捉えることのできない要素、すなわち対立と紛争をエネルギーとする状況的な要素を析出していく。公的決定の動態的過程の理解についてもここで論じる。

参考文献

ホッブス、トマス（水田洋・田中浩訳）1972『リヴァイアサン』世界の大思想16
河出書房新社

Almond, G. A., G. Bingham Powell, jr. Russell J. Dalton and Kaare Storm, 2008.
Comparative Politics Today A World View, 9th ed., Pearson Longman

山川雄巳1994『政治学概論〔第2版〕』有斐閣

高島通敏1976『政治学への道案内』三一書房

第Ⅱ部 公的決定のシステム

公的決定への構造的なアプローチとして、政治体制、制度、規範という3つの分析視角を提示する（構造アプローチについてはイーストン1998を参照）。これらは、公的決定を生み出す基盤となり、また、公的決定の蓄積やその重大な変更により、ある程度の時期を経ることで可変的なものとなる。本書では、一般には国家レベルを前提に議論を展開するが、地方政府レベルや世界レベルにおいても同様に、体制、制度、規範が公的決定を規定する。

なお、民主主義は、一般には体制、制度、規範の一つの、もっとも重要な種類（民主主義体制、民主主義制度、民主主義的規範というように）と考えられるが、ここでは特に1章別にとりあげ、政治体制の質の問題として考察したい。

政治体制、制度、規範は、（あらゆる概念・用語は同様に）実体として把握できる側面と見方に留まる側面がある。具体的な制度、議会制度（二院制）や法律は実体があるが、コーポラティズム体制や権威主義体制、ソーシャル・キャピタル等はそのような考え方で整理できるとどまる。名称や概念化は、見方が変われば、別の形で把握することもできる。とはいえ、見方の基礎、指標の基となるものは存在する。重要なことは、名前はどうかあれ、「政治体制」「制度」「規範」にあたるものの違いが実際に公的決定を規定している一方で、日々の公的決定の蓄積がこれらを長期的には変えていく、という双方向な関係である。

3 政治体制—その1 体制の配置

公的決定の内容と主体の型を決めるマクロな構造は政治体制 (Political Regime)¹と呼ばれる。政治体制は一般的には「政治社会において安定した政治秩序が存在するとき、それを支える公式・非公式のルールないしは制度の総体」²と定義される。イーストンは、「政治システムには、政治的諸権威 (authorities 政府)、政治共同体 (community 国民集合としての国家)、そして体制 (regime レジーム) が含まれる。体制は、政治システムの目標、価値、ゲームの規範ないし規則、そして権威 (政府) の構造にかかわっている」³と述べ、観察可能な低次の構造の全体を指している。山口定は政治体制の構成要素として「(1) 体制を支える正統性原理、(2) 政治エリートの構成とそのリクルート、(3) 国民の政治的意思の表出と政策形成にかかわる制度と機構、(4) 軍隊と警察からなる物理的強制力の役割と構造、(5) 政治システム (国家) による社会の編成化の仕組み」⁴の5つを挙げている。

公的決定が「人間集団に対して正統性や強制力による内的・外的な拘束力を有した決定」であり、1) 誰が何を公的に決めたか、2) なぜそうした決定の形になったか、に政治学が注目する以上、こうした仕組みの総体を指す政治体制はもっとも重要な出発点である。

1. 政治体制の意義—概念レンズ

政治体制が公的決定の主体と内容を規定するのが論理的な順序であるが、政治体制を見分けることは実は容易でない。見分ける時には本章と次章で述べる政治体制モデルという、いわば色のついた概念レンズで政

1 大嶽ほか (1996) におけるマクロ政治学。

2 石田1998

3 イーストン1998

4 山口1989

治を観察し、公的決定の主体と内容の型や関連する諸制度から政治体制の類型を判断することになる。

現代の多くの日本人には、この政治体制の意味を実感することは困難かもしれない。それは、日本が敗戦による占領改革期（1945-52年）以後、政治体制の大きな変化を経験していないからである。しかし、世界の多くの国々の人々にとっては、政治体制の変化の意味を実感し、理解することは難しくないかもしれない。1990年以降、多くの国で政治体制の変動が生じ、その生活への影響を彼らが実際に経験したからである。現在も、世界のどこかでは市民が政治体制の変動を経験している。

世界において、社会主義体制と呼ばれた国家の多くが1991年前後に政治体制の変動を経験した。前章でとりあげたアーモンドは政治システ

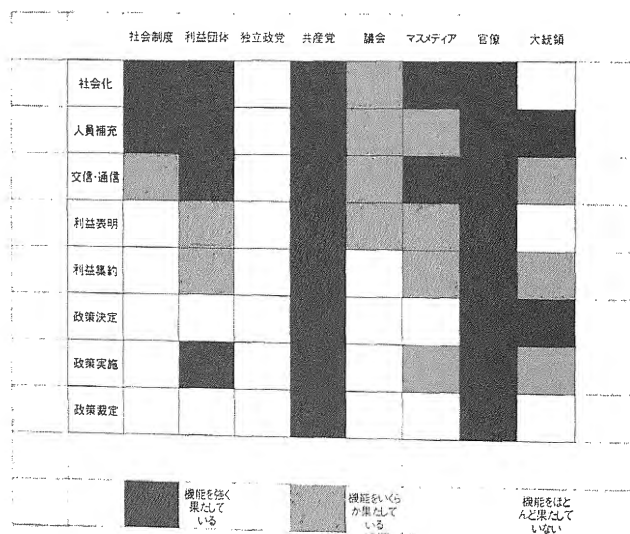


図3-1A 政治システムの構造と機能：ロシア（ソヴィエト連邦共和国）1985

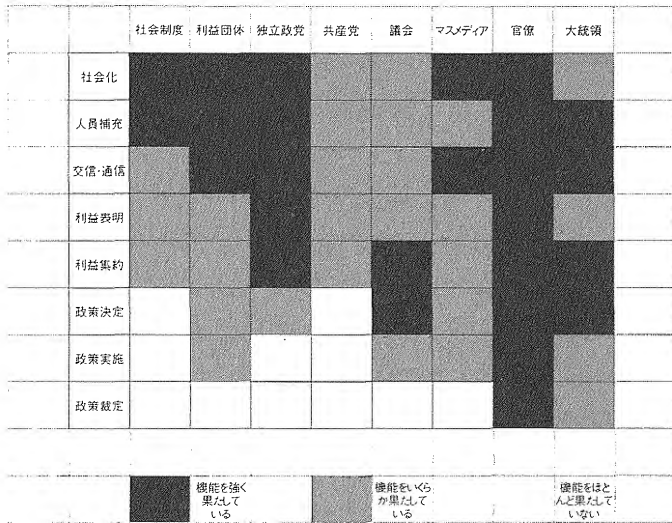


図3-1B 政治システムの構造と機能：ロシア（ロシア連邦共和国2000）

Almond *et al.* 2008 Fig.2.4-2.5を基に筆者作成

ムの構造と機能を説明する際、1991年のソ連崩壊前（1985年）とその後（1995年）のロシアを対比している。

図では縦軸に政治機能、横軸にアクターを並べてある。色が濃いほど当該機能をアクターが担っていることを示している。2つの図を対比して一見してわかるのは、社会主義下では共産党と官僚制の役割が絶大であることである。特に政治過程レベルの機能がそうである。逆にその他の政党は存在すらしないし、議会の機能は極めて限定的なものであった。

また、社会主義体制以後、社会制度、利益団体一般、独立した諸政党、マス・メディア、大統領の機能が拡大し、共産党、関連する利益団体組織の機能が縮小したことである。そして官僚制の機能はあまり変わっていない。

政治体制は、山口の言うように、政治システム（国家）による社会の編成化の仕組みという側面をもつことから、政治体制の変動は大きな社会変動を引き起こすと予想される。

筆者は、日本の政治体制の位置、意義を明らかにするという観点から、10年以上に亘って世界各国の政治と市民社会を実態調査してきた⁵。次の2つの図は、市民社会組織の国際比較調査に基づいて、2回の調査時点に存在する団体の設立年分布について、日本と韓国、日本とドイツを対比したものである。3つの国で共通しているのは、1945年以降、設立数が上昇（韓国は1948年独立、50-53年朝鮮戦争で上昇が緩やか）することである。その後、日本は安定的で緩やかに設立数が落ちているのに対して、韓国では1980年代後半以降、再度、上昇が始まっている。ドイツでは90年代前半に急激な上昇がみられる。

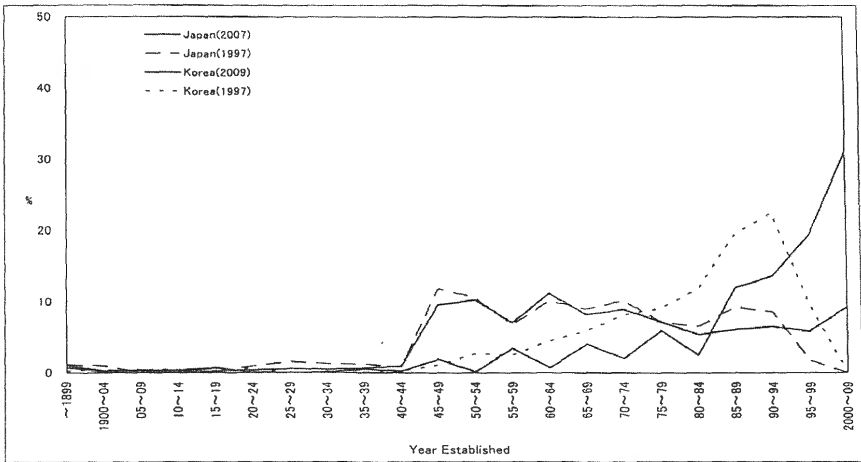
敗戦、自由化・民主化、国家統一等による体制変動が図のような変化をもたらしたと考えられる。

日独の両国は1945年に第二次世界大戦において敗北し、その後占領下で、戦後改革が行われた。新体制下において、戦前の社会集団のほとんどが再編成を余儀なくされ、新しい類型の集団が多数結成された。

韓国では1948年の独立後、1960年から1987年まで朴正熙、全斗煥という2代の独裁政権のもと、権威主義体制が続いたが、88年から自由化・民主化が進展し、93年には金泳三文民政権、98年には金大中左派政権へと展開した。ドイツの体制変動はこれとは異なり、1990年に生じた東西ドイツの再統一が契機である。東ドイツはドイツ民主共和国という社会主義体制、西ドイツはドイツ連邦共和国という自由民主主義体制であったが、東ドイツは西ドイツに吸収され統一した。これが政治体制の意味、政治体制変動の、市民にとっての一つの意味である。

5 辻中編2002、辻中・森編2010を参照。13カ国にわたり5万件以上の団体を調査した。ここで示した日本、韓国、ドイツ（さらにここには示さないが米国と中国）では2次に亘り調査しており、より信頼性が高い。

日本と韓国



日本とドイツ

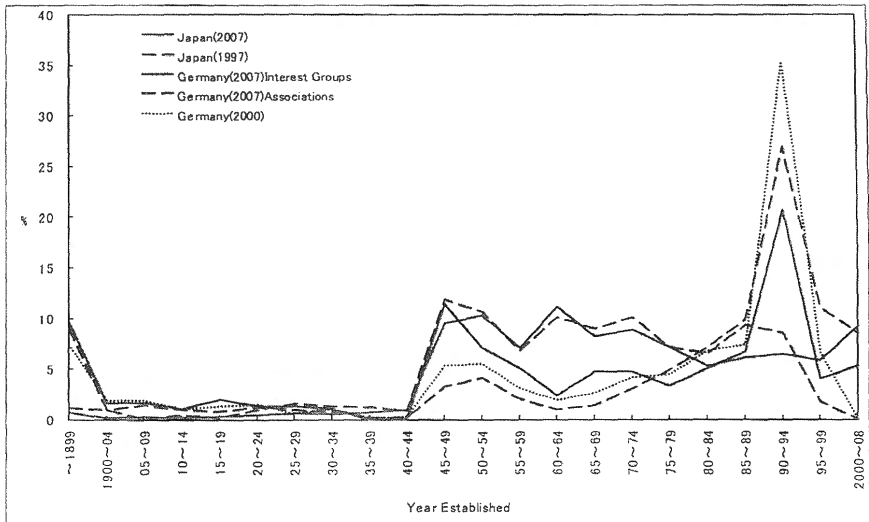


図3-2 政治体制の変化と市民社会組織の形成

このような権威主義体制から自由民主主義体制に移行することで、多くの社会集団の再編成と、新しいタイプの集団の噴出が生じたと考えられる。市民社会の集団の変化は、政党等の政治社会、企業等の経済社会を含めた社会全般の変化とほぼ平行していると考えられる。グラフの図はあくまで調査時点での社会集団の設立年であり、実際の（これまで消滅した団体を含む）設立とは異なるが、政治体制変化の重さを表現していると言えるだろう。

本講義では、政治システムの様々な構造的パタンは政治体制（Political Regime）と考えている。本書が第2章で引用したアーモンドらの比較政治システム論では、政治文化の世俗化（宗教からの政治の分離）と政治構造の分化（専門化）という次元と下位構造の自律性（自治）によって、政治システムの発展構造を捉え、様々な政治体制を類型化している（Almond *et al.* 2008）。ただ、こうした捉え方は、欧米の体制を理想型としており、世界全体の政治体制を把握するには、限界がある。本講義では、第2章で行った、公的決定との関連から、公的決定を構造化するものとして、政治体制の型をまず、捉えなおしたい。さらに次章で、政治体制の質の問題として民主主義を考えていこう。

2. 世界政治レベルでの政治体制モデル —無政府の政治体制

公的決定の2つの次元、エリート型 対 大衆型、闘争型 対 協調型からそれぞれ、エリート主義群、多元主義群、闘争主義群、協調主義群の政治体制を考えることができる。これは各群に属するモデルの体制は、逆にそうしたそれぞれの型の公的決定を導きやすいということである。ただ、現実とはそれほど単純ではなく、既に触れたようにシステム構造の要素だけでなく、アクターの意図、過程・状況が個々の公的決定を

規定する。決定の主体をめぐって、エリート主義—多元主義、決定の内容をめぐって、(階級)闘争主義—協調(コーポラティズム)主義を考えることができる。さらに2つの次元が構成する4つの象限にはそれぞれ2軸の交差を受けた政治体制を複数構想することができる。

世界政治への国際政治学からの接近として、国益、国家主権を中心に組み立てるリアリズム、理念や制度の意義を中心に組み立てるリベラリズム、それらへの対抗として、世界的に拡大した階級支配に力点を置くマルクス主義的な批判理論、概念や理論の在り方そのものが社会的に構築されてきたとして、全ての接近の組み換えを要求するフェミニズムやコンストラクティビズム(社会構築主義)の4つをとりあげることが多い⁶。

本書も4つの公的決定の型との関連で世界政治レベルでの政治体制モデルを考えてみよう。国内体制と同様に、2つの次元が構成する4つの象限には、それぞれ2軸の交差を受けた政治体制を複数構想することができる。ここでは代表的なものや制度を例示している。

エリート主義:「覇権国家」モデル⁷:世界政治が少数、極端には単独の国家やエリートによって公的決定される体制。そうした国家を覇権国や帝国と呼ぶ場合もある。19世紀の大英帝国による植民地主義の世界化やソビエト連邦崩壊後のアメリカの単独行動主義等がその端的な例である。世界政治を牛耳るエリート集団が国際的に存在するというモデルもありうる。国際金融資本エリートといった集団を想定する場合である。エリート主義が闘争主義と結合した場合、帝国や帝国間闘争が現れる。それだけでなく、国連の安全保障理事会常任理事国が全て核兵器を保持しているように、核クラブが公的決定に絶対的な力をもつという場

6 Goodin and Klingemann eds.1996

7 ロバート・ギルピンやチャールズ・キンドルバーガーらに代表される覇権国の存在による国際システムの安定を理論化した覇権安定論やパックス・アメリカーナ論、帝国論、世界システム論等に覇権国を鍵とした議論がみられる。

合があてはまる。

多元主義：「脱国家主義」モデル⁸：他方で、一般に主権国家や国家による国際機関をアクターとして考える世界政治でも、国際NGO、国際NGOのネットワーク、多国籍・世界企業、世界市民社会、世界市民（個人、専門家）のもつ「公的決定」への役割が大きくなっている。世界市民社会、世界企業は同じ方向ではなく、一方は市民、他方は巨大企業がアクターである。企業が企業市民として市民社会で活動する場合もあり、国家を超えた点で共通する。世界的な国際機関やEUなど地域国際機関がNGOを正式な参加者とし、正式に意見交換する仕組みが登場しており、こうしたNGOや中小国の主導で国際条約ができる場合がある。世界企業をみても財政規模では中小国家（世界で50位から150位）をしのぐ企業が数十存在しており、それらの公的決定への影響力は大きい。

協調主義：「協調による平和」「国際相互依存」「国際レジーム」⁹モデル：この脱国家主義と協調主義が交差するとき国際相互依存やグローバルガバナンスという把握が普及してきている。巨大な国家を含む主権国家や数百以上の国際機関だけでなく、地方政府や企業からNGO、個々の市民まで関与して、全体としての水平化した統治が登場しているという把握である。それだけでなく、数多くの国際機関や国際NGOのネットワークと国際ルールが、世界政府なき世界政治を秩序あるものとするという見方もある。世界社会、国際社会での政治システムは、政府を有しないが、多様な国際機関、国際条約、国際組織、非政府組織が形成され、規則や行動の指針の体系が構築されており、それを国際レジーム（国際体制）と呼んでいる。伝統的な国連中心主義もこの象限に存在する。

8 多様な国際関係の内、少なくとも一方が非国家的行為体である国際関係の意義を重視する理論。国際相互作用における民際関係に力点を置く。

9 ステファン・D・クラズナー、ロバート・O・コヘイン、ジョセフ・S・ナイらによって展開された理論。国家間において国際協力関係を可能にする原則、規範、規則、政策決定手続きが、特定の領域ごとに存在することを理論化した。

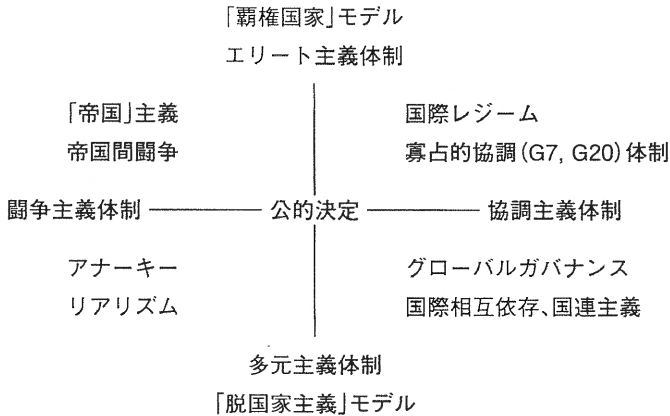


図3-3 公的決定の2次元と世界政治体制の様々なモデル

闘争主義：「世界システム」¹⁰「従属論」モデル：しかし、現実には多元主義、協調主義的側面だけでなく、先進国と後発国の格差は拡大し、帝国化した大国や連合国、国際機関の介入に対して、国際テロリズムなどの挑戦もみられる。帝国型の国家間、大国間の闘争、中心、周辺の間での支配・闘争が大きな公的決定の要素である。実力ある諸国間の闘争、先進国と後発国の闘争等、国際社会は、伝統的なリアリズムのいうアナーキーな闘争社会であるという見方も根強い。

基本的に主権国家の政府に対応するような世界政府がない、無政府の国際社会での公的決定は国際政治学の主要テーマである。

3. 国家政治レベルでの政治体制モデル

次に政府のある体制、つまり大部分の国家について考えていこう。国際社会において十分な国家承認を受けていない準国家において政府が存在する場合もある。

国家や政府自体は古代にまで遡ることができるが、現代国家は、大衆

10 イマニュエル・ウォーラーステインによって提示された世界を中心、準周辺、周辺の三層構造における支配・闘争という観点から把握しようとする理論。

社会という条件下で20世紀に登場した。西洋諸国において市民革命を経て主権性（国家主権の絶対性）、世俗性（宗教との分離）を伴う近代市民国家が、憲法制度を展開して登場したのは18-19世紀である。それが、自由主義、民主主義思想の影響下に、身分からの解放に引き続き、普通選挙等、市民の政治参加（政治の平準化）を進め、並行して産業の工業化・機械化とともに生活の平準化が進展し、大衆社会化が進んだ。これらの結果として「大衆民主政治」が展開したのは20世紀のことである。

こうした現代国家での政治体制を公的決定との関係で考えるためには、集団と組織、大衆の行動と心理が鍵となる。市民＝大衆と、基本的なアクターとの関係、具体的には、国家装置（官僚制、司法、警察等）、政党、利益集団、社会制度がポイントとなる。社会制度では特に企業（生産部門）との関係、つまり資本主義（資本の市場・自由主義、経済権力）が重要であり、社会と政治を結ぶ連結装置（審議会、人員交換）との関係も重要である。かつては、政治体制を考える上では、社会制度として教会・寺院との関係も体制を分かち大きな点であったし、先進国以外の世界の多くの国ではなお重要である。

政治学では主に民主主義との関係で政治体制を整理するが、本書ではその点はもう一つの次元として、次章に譲る。ここでは公的決定の型との関係での政治体制（図3-4参照）を考える。2つの次元の極に政治体制を考えるとともに、2つの次元が構成する4つの象限にはそれぞれ2軸の交差を受けた政治体制を複数構想することができる。ここでは日本を事例にとってそれぞれのレンズでみた姿を概説しておこう¹¹。

エリート（主義）モデル：国家の公的決定が特定の制度的エリート集団によって強く影響されているというモデルである。典型的には、社会主義における共産党エリートによる支配、フランス等、高級エリート養

11 これ以後のこの節の整理は、村松・伊藤・辻中2001、61-71頁を参照。

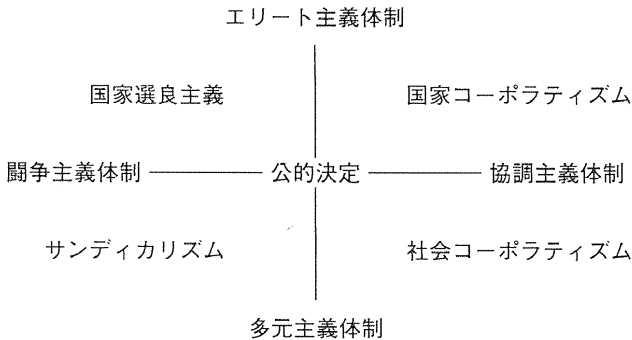


図3-4 公的決定の2次元と政治体制モデル

成システムを伴った公私を貫く学歴エリート支配、さらに軍部エリート支配等を想定することができる。

意識されたかどうかはともかく、戦後の日本政治研究において最初に登場したのは、このエリートモデル、具体的には官僚主義国家論である。このモデルは国家装置による支配のイメージを強調する。とりわけ戦前日本における陸海軍、内務省、警察など治安官僚制の役割、戦後における大蔵省、通産省など経済官庁の役割に着目した官僚支配モデル、アメリカのパワー・エリートモデルに着想を得た自民党首脳、高級官僚、財界首脳の結合を強調する三頭制パワー・エリートモデル、アベグレンが用い、後にアメリカ商務省のレポートのタイトルともなった「日本株式会社」（1972）モデル、そしてもっとも強い影響を与えたC. ジョンソンの「発展志向型国家」モデル（1982）、日米摩擦を背景とした「強い国家・日本」モデルとも強い親和性をもつ。21世紀に入っても、官僚内閣制（松下1998、飯尾2007）という形で再定式化された。

このモデルにおいては、国家装置の役割、とりわけ財務省など行政官僚制を担うエリートの役割が強調される。エリートモデルは、①政治社

会が、権力をもつ少数のエリートと大衆に分かれる、②エリートの間には価値観、視野、政策に合意がある、③政府の政策は本質的にエリートの意見の反映である、と主張する。

このモデルは高度成長期以降、とりわけバブルの崩壊とグローバリゼーションに伴う自由化の中で、官僚制が次々と権限を失い規模を縮小し、次第にソフトなコントロールに頼らざるをえなくなった現実、国際関係、安全保障・防衛問題等にみられる政府の自律性の弱さ、法的強制力からみた国家エリートの権限の小ささといった事実によって批判を受けた。さらに21世紀に入ってから危機管理や国家目標の再定義からみた指導力の弱さ、さらに、民主党による政権交代と新しい与党による「政治主導」という挑戦によって、多面的で根本的な挑戦を受けている。

階級（闘争）モデル：このモデルは、日本の政治学においてはエリートモデルと重なりあいつつ発展した。ヨーロッパや第三世界では今なお強い影響力を有している。マルクス主義では、こうした考え方を「政治経済学」として展開してきた。

このモデルの基礎となる考えは、①生産手段の所有、非所有によって区分される社会階級（資本家階級、労働者階級、そして限定的な意味をもつ中間階級）が基本的アクターであり、②政治とは優位にある社会（支配）階級の独裁的支配・統制と資本主義の生み出す矛盾を認識し、それに反対する労働者階級とその政党による階級闘争として理解できる、というものである。そして、③階級闘争は、革命によって資本主義社会の矛盾が止揚されるまで終わることはない。現代の国家は、独占資本と結合した国家独占資本主義と考えられるが、一定の相対的独自性をもつものと考えられている。

このモデルは、19世紀中葉に K. マルクスらが構想し、V. I. レーニン、G. ルカーチ、A. グラムシ、S. アミン、N. プーランツァスらへと続く

マルクス主義理論に基づいている。最近ではJ. ハーバーマス、C. オフェらによる正統性の論理や、I. ウォーラースティンらの世界システム論として命脈を保っている。階級モデルは、都市政治研究においても、欧米文献を中心になお有力な視点を提供している。このモデルは、一種の社会集団としての階級の政治への規定力を強調する。他の社会制度や利益集団はもとより、政党も国家装置も階級的利益の（独自性をもつものの）反映という観点から観察され、評価されていく。

この観点から日本政治をみると、資本家、総資本の代表として、財界や大企業集団、金融機関、基幹産業団体の政治的役割、政治活動が目される。自民党への大企業の政治献金、審議会や各種政治諮問機関での財界人の役割、企業選挙が、その具体的表れに他ならない。

このモデルは日本政治においては先の三頭制エリートモデルの一つの変種という性格が強かった。戦後から70年代にかけてかなり広い支持者をもったが、1970年代以降の日本の資本主義・大企業・資本の性格、そして高度成長の影響を受けた社会・政治変容、さらにバブル崩壊後のグローバリゼーションの中で、それに対応した理論化に成功していない。しかし海外の日本論には、根強くこの視角からの批判が含まれている。1990年代日米経済摩擦の最中の「修正主義」は同様の視角から日本を欧米の自由民主主義とは「異質」な国と批判した。例えば、ジョンソンは「日本では、大企業は団体の1つというのではなく、資本主義志向の発展型国家のセオリー通りに日本のシステムの主たる受益者であると同時に、実質的な存在理由となっているのである。したがって、日本の政治における大企業の役割について語ることは無意味である。つまり、両者を区別するのはむずかしいのである」と、企業国家論とでも言うべきものを語った（ジョンソン1990, 128頁）。

1990年代後半から日本経済は深刻な構造的危機に陥り、社会におけ

る格差問題が浮上し、再び企業国家としての日本への批判が登場している。

多元主義モデル：エリート主義モデルを基調とする日本政治の通説的理解は、日本政治の民主化という実践的な政治の要求に応えたために、アカデミズムとジャーナリズムの世界に定着し、制度化され、1960年代高度成長による社会・政治変容でも1970年代の危機的政治過程を経ても挑戦されることはなかった。21世紀の現在もマス・メディアの論調はその色彩が濃い。

日本では、高度成長期の後半に、市民運動、住民運動、学生運動が広範に発生した。地方自治体で革新自治体が輩出して中央政治と異なる政策を次々に打ち出した。他方で、財界から相対的に自立した業界団体、新産業の企業の登場、教育や福祉等の団体の利益集団化、それらとタイアップした自民党内の政調会部会、議員連、政調族の台頭、貿易自由化や経済成長に伴う官僚制の許可・認可権限の喪失や地位低下、そして保革伯仲（1976年から80年、1983年から86年）を迎えた国会の機能変化等を目前にして、ようやく1970年代末に新しい政治学による日本政治の解釈が生まれた。これが多元主義モデルである。

このモデルは、①確かに権力は国民に等しく分配されているわけではないが、広く分散している、②エリート間には競争と対立の関係がある、③政策ごとに影響力をもつエリートは異なる場合が多い、④一般大衆はこうした多様なエリートに対して何らかの影響力を行使できる、と主張する。こうした影響力の分散原理の前提は、政治的なリソースの多様性と分散である。

戦後日本で生じた状況的变化には、憲法体制の深化に伴う自発的集団・自治の団体の政治への登場（多元的な集団民主主義）という側面と、いわば支配集団内部の権力の分散化、相互牽制（多元的エリート、

ポリクラシー)という側面がある(両者の概念としての違いについては、山口1989を参照)。

多元主義者の考えでは、日本政治は、確かに1955年から1993年まで自民党だけが政権を担当しつづけたものの(まさにそれゆえに)、いくつかのレベルで多元化が進んだ。まず、官僚制はセクショナリズムの持つ多元性に加えて、大蔵省(現在の財務省)、それに続く通産省(現在の経済産業省)の地盤低下により、ますます官庁間で多元化が進んだ。加えて、日本官僚制は多様な集団を包摂し代表しようとする傾向が強くなり、多元的参加をすすめる、利益代表的である。とりわけ与党とパイプの細い労働組合にはよい媒体である。自民党は、派閥という権力追求型の多元的下位組織に加え、後援会という地域利益集団、政調族という政策選好に基づく集団を発達させてきた。これらは官庁ネットワークと絡み合いながら社会集団の利益チャンネルとなった。

また長期間、野党を含む政党の活動は、国会の正統性確立・伯仲状況とともに活発化し、官僚制から自律するだけでなく優越さえしてきた。高度成長を経て力を蓄えた私的部門(企業・団体・労組・住民運動)は、公的部門(官僚制)から自律性を獲得した。市民運動や消費者運動、女性運動、そしてNGO、NPO等は、マス・メディアに媒介されてこの多元的過程に参加するようになった(蒲島・竹下・芹川2007)。

こうしたことを背景に1993年には連立政権が誕生し、2009年には野党勢力による本格的な政権奪取、交代が生じた。

このモデルによれば、日本の政治過程は、様々な争点に対して様々な多様な集団、団体、アクターが関与し影響力を発揮できる、自由で開かれた競争的政治過程である。憲法的にも、また実質的にも結社の自由、複数政党制、団体の自由な政治活動が保障されている日本は、他の先進民主主義国と同様に多元主義モデルが該当するのである(ダール1981

参照)。

しかし1点留意しておくべきなのは、日本での多元主義の理論化が、全てが形容詞付き、限定的 (hyphenated) 多元主義モデルであったことである。「パターン化された多元主義」「官僚的包括型多元主義」, 「自民 = 官庁混合体によって枠づけられた“仕切られた多元主義”」, 「レファレント (マス・メディアに媒介された) 多元主義」等がその例である。ここでは明らかに、アメリカで発達した多元主義モデル (V. O. キー, D. トルーマン, R. ダール, G. アーモンド) との違いが意識されている。アメリカ多元主義理論は、アメリカが世界に急速に開かれ、もっともその豊かさを謳歌した1950年代から60年代前半に結実した。その点では、日本の1980年代以降とは類似するところも多い。他方で、集団と国家の背景をなす両者の関係には大きく異なる点もみられる。

協調主義 (コーポラティズム) モデル: コーポラティズム・モデルは、(階級を超えた) 社会の団体統合と政府との協調を重視する。エリート主義的性格の国家コーポラティズムと多元主義的な社会コーポラティズムがある。日本の多元主義では、なぜ政権交代が長期間存在せず、「普通でない」(Uncommon, T. J. Pempel 1990) のか、日本と他の先進諸国との比較可能な差異 (distinctiveness) があるのかどうか、という点が明らかではない。多元的民主主義モデル、多元エリートモデルとの違和感にこだわり、集団と国家の関係に注目しながら、なぜ日本ではより政治社会が「統合」され、いわゆるよきパフォーマンス (実績) が達成されていたのかを、国家と団体についての新しいモデルの中に追究する論者が現れた。彼らは、ヨーロッパの政治学を中心に1970年代中葉以降に脚光を浴びるようになった、コーポラティズム・モデルに注目した。

コーポラティズム・モデルは、開発志向型の権威主義国家 (南米・イ

ベリア半島諸国)とヨーロッパの社会民主主義国家(中北欧・中西欧)の研究の中で、アメリカ多元主義モデルとの違和感に発して独自のモデルとして構成されたものである。前者は国家／権威主義コーポラティズム、後者はネオ・(社会／自由主義)コーポラティズムと呼ばれる(シュミッター＝レームブルッフ編1984)。両者とも、公的性格を帯びた社会団体、とりわけ頂上団体と呼ばれる中央組織と国家の関係を政治体制の核心とみるところに共通の特徴がある。

ネオ・コーポラティズム・モデルは、次の3条件が満たされることを存在要件とする。(1)社会的パートナーシップもしくは社会的協調のイデオロギーの広がり、(2)利益集団がかなりの程度、集権化し集中化したシステムになっていること、(3)利益集団、国家官僚制、政党の間での持続的な政治交渉を通じて、対立する問題をインフォーマルかつ自発的に共同で調整していく仕組みが存在すること(Katzenstein1984, 1988)。

出発点においては、ネオ・コーポラティズムも、権威主義的なコーポラティズムと同様に、「頂上団体」(ある領域を全国的に組織した団体)、とりわけ労使のその役割に力点を置いた。しかし、次第にこのモデルは、社会レベルでの協調と統合の仕組み、さらにそれを政治レベルでも可能にする仕組み(制度、慣行)一般に力点を移し、焦点も全国から地方へ、中央から中間レベルへと広がった。また、異なる利益・利害をもつ集団間の協議体、政治過程での諮問機関や協議会の役割が強調される。しかしながら、コーポラティズムが、コーポレーション(団体、法人)を語源とするように、このモデルは社会の有力団体の存在を抜きには考えられない。

日本にこのモデルを適用するに際してネックとなるのは、果たして日本の利益集団がこのモデルが予定しているほどに集中化・集権化してい

るのか（特に、企業別に組織された労働組合と自律性を強める企業）、さらに政治交渉と協議の場はどこなのか（特に、労働者や消費者を代表する社会民主主義政党の弱さと、それゆえの審議会への低い代表性）という点である。

それゆえ、コーポラティズムという場合も、限定付きのモデル(hyphenated model)が提示されてきた。例えば「労働なきコーポラティズム」、「企業福祉コーポラティズム」、「協調政策形成」、「機能的コーポラティズム」、「大企業労使連合」、「半浸透的コーポラティズム」などを挙げることができる。

このモデルが描く日本政治像は、日本の国家と社会集団・企業・団体の間に何らかの「統合」と「協調」のメカニズムが埋め込まれていて、それがヨーロッパのネオ・コーポラティズムと同様の機能を果たしており、それに政治過程の諸要素が連動しているというものである。階級闘争モデルと同様、社会的要素を強調するが、それは統合と協調をもたらす。多元主義の集団要素とエリート主義の国家要素は、何らかのメカニズムで媒介され、統合される。それは一体何か。

このモデルはその「何か」を求めて、審議会や各種の諮問機関の役割、中央労働団体の「連合」や経済団体連合会（経団連）の機能、企業内労使関係・産業別労使関係、さらに企業の在り方、自民党の政策スタンスと労組や他の社会運動との関係等を分析焦点にして、広がりを見せた（稲上ほか、1994参照）。

しかし、バブル崩壊後、連立政権期に入り、自民・社会連立政権が登場し、連合等、労組との関係が複雑化し、さらに小泉政権で新自由主義的改革が進んで、協調的な側面が急速に減退した。2009年以後の民主党政権下で、再度、労組や経済団体と政権の関係は模索が続いている。

4. 地方政治レベル，組織政治レベルでの政治体制モデル

国家レベルでの政治体制は，前節のように，多様な議論が進んでいる。同様のことは，地方政治レベルでも検討することが必要である。また，より下位の政治システムでも政治体制を検討することが可能である。

地方政治の政治体制分析は実際には日本ではあまり行われていない。しかし，ロバート・ダールが多元主義政治を実証したのは，ニューヘブロンという大学町であったし，彼の論的は，パワーエリートというベストセラーを書いてアメリカ政治の新しいパラダイムを提示した社会学者ライト・ミルズであった。ミルズの議論は，地方都市での権力構造研究としてハンターら多くの追随者を出した。

日本においては，政治体制といった包括的な地方政治分析の観点から言えば，中央・地方関係から来る中央（官僚）支配モデル，町内会・自治会からNPO，各種の商工団体まで，幅広い多元主義的なローカルガバナンスモデル，ローカルな協調主義なローカルガバナンスモデル，階級闘争的な地方での企業モデル等が議論されてきた。

5. 政治体制モデルと公的決定

「誰が」，「何を」公的決定するかは，世界，国家，地方政府と各レベルでどのような政治体制が成立しているかに規定される。しかし，公的決定は多様な内容を含んでおり，どのような公的決定に注目するかで，その推定される体制イメージは異なる可能性がある。政治体制の類型⇒公的決定，という単純な因果関係ではないし，政治体制類型を一義的に計測することも困難である。多くの公的決定や関連する制度から，逆に

政治体制の類型を推論するのが実際である。

しかし、そうした限界はあるが、政治体制の諸類型を前提にして、それを分析の枠組み（概念レンズ）とすることは、公的決定をマクロに捉えリアリティを捉えるうえで不可欠である。

公的決定を、「誰が」決定するのかについては、次章でみる民主主義の観点、市民によるコントロールが可能か、という点からさらに考察を続ける。公的決定における「何を」=利益=公益については、目的に対しての適切性、合理性の観点、妥当性、効率性、の観点から検討することが重要である。

参考文献

- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣
 山口定1989『政治体制』（現代政治学叢書3）東京大学出版会
 田中明彦・中西寛編2004『新・国際政治経済の基礎知識』有斐閣
 シュミッター, P. = G. レームブルッフ編1984（山口定監訳）『現代コーポラティズム』Ⅰ, 木鐸社
 シュミッター, P. = G. レームブルッフ編1986（山口定監訳）『現代コーポラティズム』Ⅱ, 木鐸社
 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子2004『比較政治経済学』有斐閣

4 | 政治体制—その2 体制の質

民主主義か非民主主義かは、言うまでもなく政治体制のもっとも重要な問題である。しかも、もっとも「厄介な問題」でもある。無論、例えば国内政治での多元主義やコーポラティズムと深い関係にあるのだが、あえてそこでは民主主義という言葉 avoided。後述のように20世紀を代表する政治学者ロバート・ダールも民主主義という言葉 avoided、ポリアーキーという造語を使った。そうした理由は、

- ① 民主主義は価値判断、公的決定や政治体制の正統性の問題と深く関わっている。その体制が民主主義的だということは、往々にして正しい、正統なものだと主張する場合が多い。政治体制の型、モデルとして、民主主義を用いると、特定のモデルを正統な、正しいものと主張すると受け取られる。逆に言えば、非民主主義的なのということはその逆である。概念レンズである政治体制の型は中立的な道具にしておきたいからである。
- ② 民主主義はそれゆえ、論争的である。様々な民主主義が競い合ってきた。
- ③ 民主主義は、既に述べた現代の政治体制のモデルより、ずっと長い歴史をもっている。古代ギリシア、共和制ローマから始まり、20世紀以後に本格化した。それゆえに、様々な意味と価値が含まれる。
- ④ 制度、規範、アクター（主体）それら全てを含む、幅の広い複雑な概念である。デモクラシーが、民主制度、民主主義、民主政治等の多様な訳語をもつことにも注意する必要がある。

本書では、民主主義は、政治体制の質であると考え、どの政治体制にも民主主義と非民主主義があり、民主主義的にも非民主主義的にもなりうる、と考える。同じ政治体制の型の中でも、民主主義には「揺らぎ」がある。

本章では民主主義のこうした謎、複雑さを解き明かし、そして現代においてもっとも広く使われるようになった自由民主主義、ポリアーキーと呼ばれる民主主義の質について理解することにする。そして民主主義は、市民にとって、極めて重要な政治体制の質である一方、政治＝公的決定の結果＝市民の福利にとっては必要条件にすぎないことを認識したい。

1. 民主主義とは何か

まず、具体的に3名の民主主義の理論家を取りあげてみる。

1-1. アリストテレス：その先駆性、実証性、洞察：

多数による多数のための政治としてのデモクラシー

民主主義は、政治学の出発点とともに現れている。

紀元前4世紀、アリストテレスは、有名な『政治学』において158のポリスの国制の比較に基づいて、至高の権力を握る国民団（主権者）の「数」と国の追究する「目的」に基づいて、王制、貴族制、国制（共和国制）、という正しい共通目的追究型の3類型と、僭主制、寡頭制、民主制という支配者（実質を握る経済的支配階層の利益）だけの利益を追求する間違った3類型がある、と述べた。ここでは、民主制は、多数を占める貧しい大衆の利益を追求する、共通目的からは墮落した政治の形態である。アリストテレスは、現実のポリスが最悪である僭主制から寡頭制、民主制、そして正しい類型へと移行する政治変動についても分析を行っている¹。

本書では、公的決定への主体の「数」と決定「内容」による決定過程によって4つの基本型を導き出し、それぞれの型が民主主義的な型とそうでない型の下位類型をもつと考えている。アリストテレスの分析は、多くの市民が主権者たる体制も、墮落型と正常型をもつことを指摘している点で示唆的である。体制論とその移行を政治学の目的とする出発点、政治体における共通益と階級利益という対比、実証的な比較研究と理想論との架橋等、アリストテレスの論理構成は、驚くほど体系的で現代に通用するものである。

1 アリストテレス 1969

1-2. リンカーンの理念：人民の、人民による、人民のための政治

次に、19世紀、早くから男子普通選挙を実現したアメリカの、南北戦争期の大統領であるリンカーンを取りあげよう。

普通選挙制を与件とする大衆社会において、民主主義かどうかこそがもっとも重要な政治体制の問題、基本的な前提である。かつては政治学とは民主主義論であることもあった²。民主主義に関する議論は無数に存在するが、現代の民主主義を理解するうえで A. Lincoln の government of the people, by the people, for the people という言葉は有名³である。the people は、選挙等、政治への参政権を得ることで citizen となる。

リンカーンの言葉は、民主主義の基本要素を押さえている。of は市民における主権の存在（憲法的な規定）、by は市民の参加、for は市民福利という政治目的を示している。しかし、この of, by, for のしっかりした内容、そしてその間の関係（比重）、それを保証する制度・ルール of の総体とは何かをめぐって多様な議論が戦わされてきた。

アリストテレスとは異なり、リンカーンの民主主義は、人民の自由と参加、人民福利という目的、そして人民主権という理念の体系のもと、極めて肯定的にまとめられている。こうした民主主義は、後に自由民主主義と呼ばれるようになり、21世紀においては、普遍的に民主主義の内容を指すものとなった。それを体系化したのがダールである。

2 クリック 1969

3 リンカーン「ゲティスバーグ演説、1863年11月19日」アメリカ学会編『原典アメリカ史第4巻』1955、6-88頁。「(1863年から) 87年前に、我々の父祖たちは、自由の精神にはぐくまれ、すべての人は平等につくられているという信条に献（たてまつる、ささ）げられた、新しい国家を、この大陸に打建てました」から始め、南北戦争の最中、一大激戦の後になされたこの演説を、「新しく自由の誕生をなさしめるために、人民の、人民による、人民のための政治を地上から絶滅させないために、我々は身を捧げるべきだ」と結んだのである。

1-3. ロバート・ダールのポリアーキー：人民による政治コントロール， 手続としての民主主義

20世紀後半を代表する民主主義の政治理論家であり、分析家であるダールによれば、民主主義とは、「民主的な手続き」であり、「すべてのメンバーに」、「1. 実質的な参加，2. 平等な投票，3. 政策とそれに代わる案を理解する可能性，4. アジェンダ（議題や議事日程）の最終的調整の実施，5. 全成人の参画」という5つの機会条件を満たすことが必要である。

そして、現代の民主制，すなわちポリアーキー（1971年の書名，多元主義的な自由民主主義体制）は，7つの制度的特徴をもつ⁴。

1. 政府の政策決定についての決定権は，選挙で選ばれた公職者に与えられる。
2. 選挙で選ばれた公職者は，頻繁に行われる公正で自由な選挙によって，選出され，また平和的に排除される。選挙では，強制は全くないか，非常に限定されている。
3. 実質的にすべての成人は，選挙での投票権をもつ。
4. ほとんどすべての成人は，選挙で公職に立候補する権利をもつ。
5. 市民は表現の自由の権利をもつ。この自由には政府最高官職を有する政党や指導者への批判や反対を含み，かつ政府自体によって実質的に擁護され保障されなければならない。
6. 市民は情報へのアクセスの自由の権利をもつ。情報は，政府や単一の集団によって独占されてはならず，またその自由は，政府自体によって実質的に擁護され保障されなければならない。
7. 市民は政党や利益集団を始め，あらゆる集団を自由に組織し，加入する権利をもつ。この権利は，政府自体によって実質的に擁護され保

4 ダール1999, Dahl and Stinebrinckner 2003

障されなければならない。

20世紀の政治学者でもっとも重要視されてきたダールは、このポリアーキーの特徴、その成立条件を中心的な研究テーマとしてきた。7つの制度的条件は、社会の多元性、個人の自立と多数の市民社会における集団の存在と活動といった社会的条件と、政府の側の文民統制といった条件が必要である。この核心は、手続き、制度における間接代表制と市民による参加・コントロールであって、政治＝公的決定の「結果」には触れていない。民主主義とは、人民によるコントロールのための手続き的な必要条件であって、人民のためという結果への十分条件ではない。

アリストテレス、リンカーン、ダールと3名をとりあげた。ダールの定義は、ほとんど by the peopleの側面、しかも、選挙による代表の選出を前提とした、間接民主主義であり、別名を自由民主主義という種類であることにも留意する必要がある。古典的な古代ギリシアという歴史のほぼ出発点から2面性を認識されていた民主主義が、近代のいつの時点か、具体的には20世紀以後に、極めて肯定的な正統性のあるものへ変化し、人民による政治コントロール手続き的なものとして定着したわけである。

2. 自由民主主義の形成と議論の収斂

ダールの述べたような民主的手続きを保障する仕組みは、慣習的には、ギリシアやローマの都市国家や、北欧バイキング（ダール2001、1章の例）やアメリカのタウンミーティングだけでなく、おそらく歴史上様々な地域で散発的に、少なくとも「小さな単位」で成立したであろう。日本でも、そうした例は近代以前に見い出せるだろう（中世の惣村

や江戸の自治制度でも)。

問題は国民国家と呼ばれた近代国家でいかに成立しうるか、(さらに、多層的ガバナンスの現代では世界・地球政治においてどうか)であった。

2-1. 自由主義と参加(選挙)権の別々の発達

ダールは、民主主義=ポリアーキーの発展について、重要な議論を提示している。5つの機会条件と8つの制度的保障は、2次元に集約し、図4-1のように発展を描いた。

歴史的には、Y軸が「自由主義」として発展し、X軸は、様々な(狭義の)「(平等な参政権をもつ)民主主義」と呼ばれた。

まず注意すべき点の一つは、自由主義と(平等的)民主主義は発生的にも別であり、両者の原理には対立する側面があることである。

自由主義は立憲主義(憲法の枠内の政治、自由)と結びつきつつ、3つの内容をもっている。圧政「からの自由」と政治参加「への自由」、さらに「民衆のための政策=福祉政策」である。また現代でも自由主義自体は、多様な種類・内容を持ち、リバタリアンから社会民主主義的なリベラルまで様々である。

「(平等的)民主主義」も古典古代の直接民主制度から、参加民主主義(現在では非民主主義と分類される権威主義的な)人民民主主義・社会主義的民主主義まで、多様な種類をもっている。歴史的にも、自由主義と民主主義は異なる政治集団が担い手であることが多い。

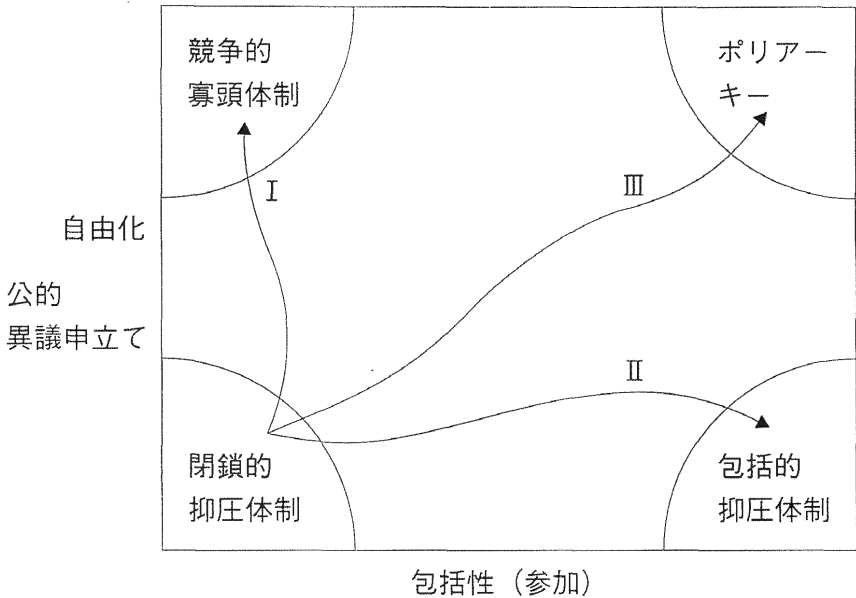


図4-1 自由化，包括性，民主化

出所：Dahl 1971，邦訳書1981，11頁。

縦軸 Y

どの程度自由に，市民が，政治＝公的決定に対して公然と意見を表明し，必要な異議申し立てができるかという「公的異議申し立て・自由化」の軸

横軸 X

どれだけ多くの市民を，平等な政治参加に関与させるか，という「政治システムへの包括性・参加」の軸

Y軸は自由主義の軸，X軸は平等参加主義の軸

YとXは別々に発展したし，別々の多様性をもってきた。

2-2. 自由民主主義の成立

両者が本格的に融合しはじめたとされるのは、政治学者であり、かつアメリカ大統領となったウッドロー・ウィルソンの頃からである。社会主義的民主主義を唱えたレーニン（Vladimir Ilyitch Lenin）に対抗することを強烈に意識しながら、後に民族の自決権や国際連盟を提唱したウィルソンは、革新的な大統領としてLiberty（New Freedom）のもとでのDemocracyを提唱したのである⁵。

第一次世界大戦後、アメリカでは男女の普通選挙権（連邦憲法修正19条による義務付け、男子は1870年、修正15条）が成立し、実体的にも自由主義的な憲法は成人平等の参政権によって裏付けられた。

W.ウィルソンの時期、20世紀の初めに社会主義に対抗して提起された自由主義と民主主義の結合は、現代政治の第一条件である大衆社会＝都市型社会、集団と市民参加の条件に対応した民主主義であることが理解できる。こうしたことから公的決定の型やモデルという点では、多元主義的な体制と親和性が強いのである。

ソビエト連邦型の社会主義が終焉した1991年以前の時期には、民主主義自体をめぐる、多くの種類のモデルが競合していた⁶。現在でもその種類、多様なモデルを論じることは可能である⁷。しかし、1991年の社会主義以後の現在は、自由民主主義という性質をもった政治体制、例えば社会民主主義や民主的な社会コーポラティズム、多極共存型民主主義といったもの以外は、政治学的には非民主主義とみなされることが多い。

5 ウッドロー・ウィルソン「新しき自由」1913年、アメリカ学会編『原典アメリカ史第5巻』1957、299-309頁。

6 C. B. マクファーソン著；栗田賢三訳 岩波書店、1967『現代世界の民主主義』での「8つの民主主義」等。

7 Held 1996

3. 非民主主義・権威主義

人民民主主義、社会主義的民主主義等は、かつて民主主義論の中で重要な位置を占めた。

ソビエト連邦（ソビエト社会主義共和国連邦1922-1991）が存立した1991年までは、同国は、ソビエト＝会議制の立憲民主主義である、との形態をとっていた⁸。会議制自体はフランス革命後等、一時的には社会主義以外でも登場した形である。

現在の中国（中華人民共和国）も、「共産党が国家を領導する」体制の中で、「民主的な、文明的な民主主義をそなえた社会主義国家を建設する」と憲法の前文に謳い、「中華人民共和国のすべての権力は人民に属する。人民が国家権力を行使する機関は全国人代（人民代表大会）、および地方各級人代である。」と第2条に規定する⁹。しかし、実際には、前文の規定通り、共産党が指導・コントロールし、共産党以外では選挙や政治活動や結社の自由はほぼ実質的にない一党独裁体制、政府党体制である¹⁰。

それらが政治体制として成立した当初から民主主義の質をもっていなかったかどうかは議論のあるところだが、少なくとも体制の安定後には実質として非民主主義体制に移行した。そして学術的にも民主主義とみなされなくなった。中国等、現存する社会主義においても、あまり声高に自らの体制を民主主義と主張しなくなっている。この意味で、現代の政治学での議論は、自由民主主義の下位分類とそれへの移行を論じるように収斂した。

ただ、重大な変化が非民主主義とされる体制において生じていることに注目する必要がある。

8 山川1994, 134-136頁。

9 国分編2006, 65頁。

10 毛利2004, 288頁。ただし、毛利は、政治的言論の一定の自由等「緩みのある」体制とする。

非民主主義は、全体として「権威主義」と呼ばれることもある。戦前のナチズムやファシズム、スターリニズム、毛沢東主義等を念頭に全体主義の概念が用いられることもあるが、権威主義はそれらを含み込むより広く非民主主義を指す場合もある。

非民主主義には、専制、独裁、一党独裁、軍事政権、全体主義、さらに権威主義と呼ばれるような様々なタイプ、様々な質がある。

途上国を中心として現在の権威主義には多様なものが含まれる。その中でもっとも重要なものが開発独裁型権威主義である。「市民大衆の福利のため」つまり、for the peopleを念頭に開発・経済発展に国家目標を置き、そのために選挙や参加は限定的にしようとするものである。この開発独裁型権威主義も、複数の政党による選挙を行う従来の途上国にみられた型（かつての韓国や台湾）と、社会主義を標榜し複数政党による選挙を行わない型（中国、ベトナム）が存在し、後者が重要になっている。

4. 世界の民主主義問題：3つに分裂したままの世界

1991年の社会主義体制の崩壊以後、民主主義理論をめぐる競合には終止符が打たれ、イデオロギー闘争を中心とした『歴史の終焉』（F.フクヤマ）¹¹が叫ばれた。だが、実際にはそう単純ではない。いわゆる先進国諸国内でのイデオロギーとしての民主主義モデルの競合は背景に引き、収斂したが、世界的の現実においては民主主義問題が続き、世界は分裂したままである。

S.ハンチントン『第三の波』（原著1991年）¹²、『文明の衝突』（原著1996年）¹³と立て続けに社会主義以後の1990年代に民主主義に関する著作を発表した。

その中には2つのテーマが存在する。

11 フクヤマ1992（訳書）

12 ハンチントン1995（訳書）

13 ハンチントン1998（訳書）

『第三の波』で主張したように、1974年以後、世界は民主主義化の第3の波が押し寄せている。これは社会主義諸国の超大国ソビエト連邦を最終的に飲み込み、一旦は自由民主主義的な体制が旧社会主義国の大部分を覆うまでに至る。

しかし『文明の衝突』では、そこには新しい対立軸が形成された。中国等、東アジアの文明圏とイスラム文明圏の問題である。

中国等、共産党による社会主義的な独裁による国家資本主義が急速に成長・台頭している。さらに一旦は自由民主主義化したと思われたロシア等、旧社会主義国の一部にも権威主義的な非競合的な政治への回帰がみられる。ワシントンコンセンサスと北京コンセンサスといった政治経済体制の厳しい競合は、21世紀に入って、顕在化した。

もう一つ、2001年のテロ攻撃からアフガニスタン・イラク戦争に象徴されるイスラム圏の非民主主義の問題も大きい。「アラブの春」(2011年)にもかかわらず、こうしたユーラシア大陸からアフリカ大陸にかけて大きく広がる自由民主主義に容易には移行しない諸国の台頭が21世紀の問題として残っている。

ロバート・ダールは、世界を3つに分類している。非民主的な政体の国、新たに民主的な政体を備えるようになった国、民主的な政体が長期に亘って比較的よく維持されてきた国、である。まだ、最後の分類に入る国は実は多数派ではない。世界の大部分はまだ、非民主主義か、不安的な民主主義の国に住んでいるのである。(後述の図4-2「自由」と「民主主義」世界の現状、を参照)

5. 自由民主主義・非自由民主主義の図式化： Freedom House 政治的自由と市民的自由

こうした自由民主主義の点から、世界各国の政治システムを評価しつ

づけるのがフリーダムハウス (Freedom House)¹⁴である。世界の全ての国々を統一的な観点から、毎年評価しつづけること自体、アメリカの政治学の興味深い展開である。世界の自由民主主義をフリーダムハウスや米国のCIAだけが評価しているような政治学の状況が健全であるかどうかということが別の問題として存在するが、ひとまずこれに沿って世界を眺めてみよう。

フリーダムハウスは、政治的な自由(権利)と市民的自由を、1点(最高)から7点(最低)までの値で、評価する。具体的には、政治的自由は、A選挙過程、B政治的な多元性と参加、C政府の機能の点から、市民的自由は、D表現・信仰の自由、E集会と集団組織の権利、F法の支配、G人格の自律と個人の権利という7つから評価されている。ほぼダールのポリアーキーの制度的特徴に対応する。

ちなみに2008年度での最高点は、スウェーデンのABCDEFGFが、A12, B16, C12, D16, E12, F16, G16 = 100(満点)であり、ドイツは同様に、12, 15, 12, 15, 12, 15, 15 = 96、米国は11, 16, 11, 16, 11, 14, 15 = 94、日本は12, 15, 10, 13, 10, 15, 13 = 88、韓国は11, 15, 10, 14, 11, 13, 12 = 86となっている。ここまでが自由(民主主義)国である。トルコは10, 12, 7, 12, 7, 8, 10 = 66、タイは1, 4, 3, 9, 5, 6, 11 = 39と部分的に自由、ロシアは3, 3, 3, 8, 4, 4, 7 = 35、中国は0, 1, 1, 4, 2, 2, 8 = 18、北朝鮮は、0, 0, 0, 0, 0, 0, 2 = 2等、不自由国となっている。

14 <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>

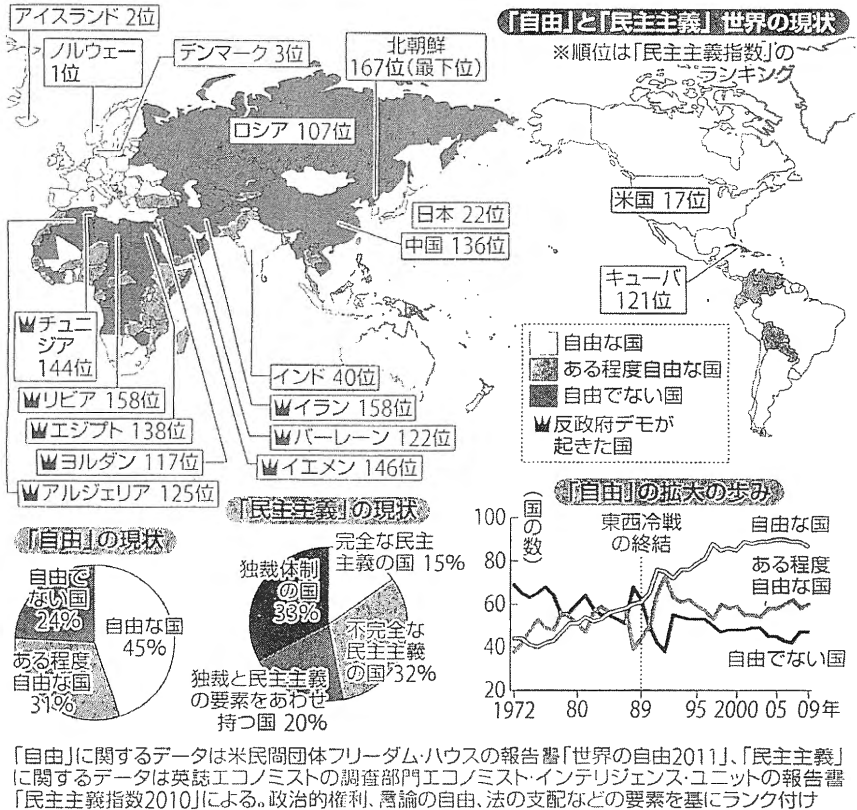


図4-2 「自由」と「民主主義」世界の現状

出所：『読売新聞』2011年2月19日

こうした評点にそって世界を色分けしたのが図4-2である。

冷戦の時代に、社会主義対資本主義の東西対立が言われたが、現在も「海側の国々」と「内陸の国々」の東西対立、自由民主主義 対 非自由民主主義の亀裂はなお深いものがある。

これを筆者が市民社会組織を調査した経験のある11カ国に限定して時系列で図示したのが次の図である。

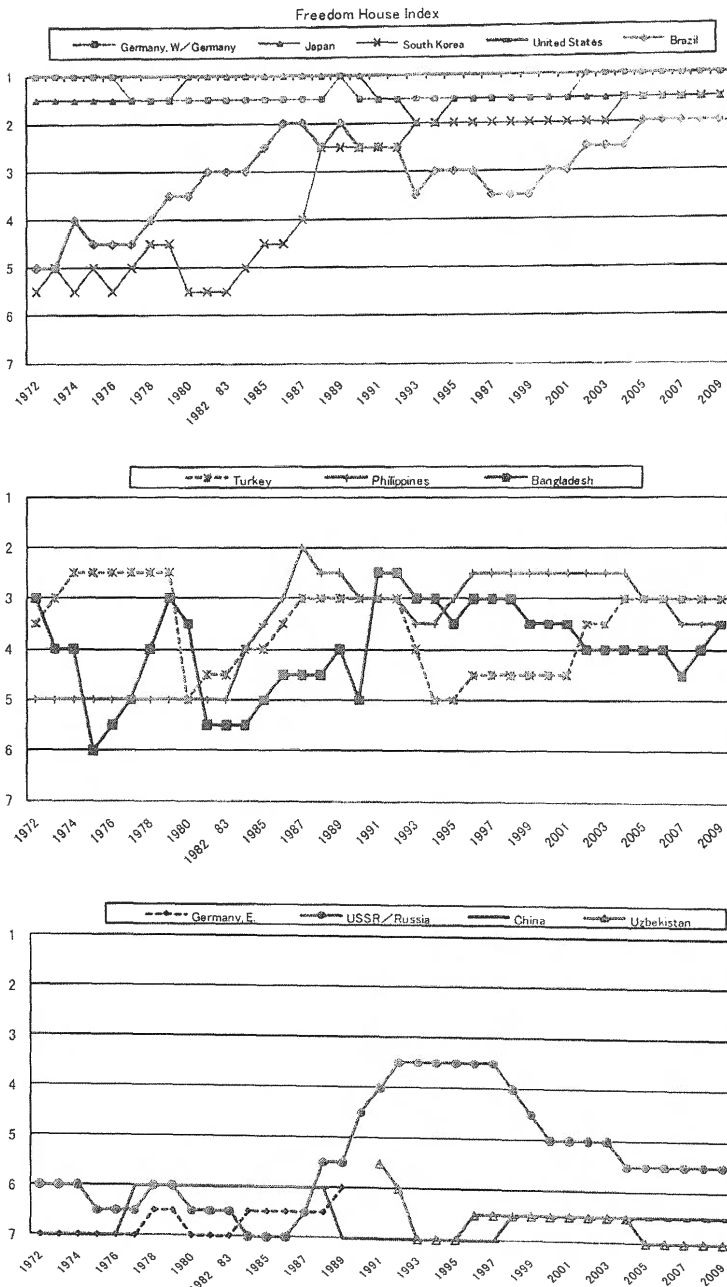


図4-3 Freedom House Indexの推移

1972年の調査開始以来、自由民主主義体制に一貫して入るドイツ（91年までは西ドイツ）、アメリカ、日本、そして1980年代後半以降に、自由民主主義体制に移行した韓国とブラジルが第1のグラフに描かれている。次の第2のグラフには、不安定な諸国、自由民主主義と非自由民主主義の間を行き来する諸国である。トルコ、バングラデシュ、フィリピンがそこに含まれる。最後のグラフは、非自由民主主義と分類される諸国である、中国、ウズベキスタン、ロシアである。一旦は「自由世界」に浮上したかにみえたロシアが再度不自由な国家に戻っている。ダールやフリーダムハウスがどう評価するかはともかく、多くの国の人々にとって、民主主義か非民主主義かは生死を分ける危機的な問題である。

6. 民主主義の諸類型（政治体制の下位類型）と変動

本書は、日本を含む先進国での民主主義を、公的決定と関連付けて政治体制を議論する地点に到達した。2節で、公的決定のパタン、エリート型、大衆型、闘争型、協調型から、それぞれ、エリート主義群、多元主義群、闘争主義群、協調主義群の政治体制を、それぞれのレベルで考えることができると述べた。4つの群のモデルを国家レベルで言えば、エリート支配モデル、多元主義、（階級）闘争主義モデル、協調主義（コーポラティズム）である。

民主主義的であっても、非民主主義的であってもこの4モデルは成り立つ。民主エリート主義、民主多元主義（多元的民主主義）、民主闘争主義、民主協調主義（社会コーポラティズム）と同様に、非民主（権威主義）的エリート主義、非民主（権威主義）的多元主義（ポリクラシー）、非民主（権威主義）的闘争主義、非民主（権威主義）的協調主義（国家コーポラティズム）といった少なくとも合計8種類の下位類型がありうる。

こうしたモデルの変化は、民主主義かどうかに次いで重要である。また民主主義への移行や民主主義からの退行という点にも関係する。例えば、官僚政治・官僚内閣から国会政治・国会内閣へ、官治から民治へ、等といったスローガンは、エリート主義型から多元主義型への移行を唱えているものである。また闘争主義体制から協調主義体制への変動も、多くの国の歴史に見い出すことができる。

政治体制は、もっともマクロな規定要因であり、歴史的に変動する。日本の場合、1945-52年以後、大きな変動を経なかったように見える。世界では1980年代から、特に1990年前後に多くの国がそうした移行を経験し、民主主義の有無を含めた類型間の移動が生じた。公的決定の型が変わるだけでなく、民主主義の程度、質、政府と市民、企業、家族、地域との関係の在り方、そして政治システムのシステム機能や過程機能の担い手であるアクター（構造）が変動し、それゆえ、公的決定の主体と内容、その出力も変動したのである。

この問題については、次の制度で再度論じるとともに、日本を主として素材にして第IV部で再度、考察することにしよう。

参考文献

- 山口定『政治体制』1989東京大学出版会
 石田徹1992『自由民主主義体制分析』法律文化社
 レイバハルト、アレンド2005『民主主義対民主主義』勁草書房
 石田徹1998「政治体制と変動」加茂利男ほか『現代政治学』有斐閣アルマ
 升味準之輔1969『現代日本の政治体制』岩波書店
 ダール、R. A. 1999『現代政治分析』岩波書店

5 | 制度—政府の構成

国家等の政治システムは、様々な政治制度の組み合わせから成り立っている。本章ではその主要なものとして、国家の基本制度、選挙制度、議会制度、執政制度、地方自治制度を取りあげる。これらは主に、公的決定の「主体」（誰が決めるか）を定義づけるものである。その一方で、環境条件、社会経済状況を背景として、とりあげる政策＝決定（何を決めるか）の内容も、制度の種類によって、一定程度拘束される。様々な体制間の構造の違いの基礎となるのは個々の制度の違い、その組み合わせの違いである。

21世紀に入り、グローバリゼーションの進展とともに世界全体のそれぞれのレベルのシステムが変革を迫られている。多様なレベルで制度の根本的な修正改革、新設、廃止が問題となり、制度は政治学の大きな焦点となっている。制度は、一旦公的決定によって成立すると、一般に安定的（可塑性が低い）であり、急変に抵抗し、変化する場合も漸進的な変化が普通である。制度の変化には均衡の在り方から、特定の方向（パタン）に向かう傾向がある。また制度は単独で存在するのではなく、他の制度との補完的な関係にあり、相互に依存し強化し合い、制度の集合として存在する。

1. 制度，政治体制，公的決定

本書では、政治＝公的決定（誰・どのアクターが、何を・どのように決定）は、エリート型、多元主義型、闘争型、協調型、またそれらの複合型の政治体制、その自由民主主義下位類型か、非自由民主主義下位類型か、によって決まる、という演繹的な説明を行ってきた。実際には、

多様な制度を通じて、政治体制、自由民主主義は機能している。自分たちの政治が、いったいどの体制に属するかは、公的決定の実際をみることから判断しなければならないが、それは様々な制度の中で、それを通じてなされる。

いかなる制度が採用され、実施され機能するかは、政治体制によって決まる側面と、制度自体の論理によって決まる側面と、そして公的決定を行うアクターやアクター間の関係によって決まる側面がある。政治体制{(自由)民主主義かどうか⇒政治体制モデル}⇒個々の制度⇒公的決定、であると同時に、逆の流れ、相互の干渉(フィードバック)、それぞれの内部論理も関係する複雑な関係にある。

政治の理解とは、公的決定の理解であり、把握であるから、それを規定する制度の理解は重要な第一歩である。同時に、制度は過去の公的決定の結果である。制度を理解することは、この政治体制がいかなる公的決定を行い、制度化したかを示すものである。

制度への政治学(社会科学)の接近法にも、現実の制度を記述すること、現実の制度の当初の目的、実際の機能を記述し理解すること、それらがどのように公的決定を規定しているかを記述し説明するという現実記述的な経験的制度研究と、有るべき理想から演繹的に有るべき制度像を導く理念的制度研究、さらに特定の制度の機能に関する因果関係、なぜそれが成立し(または成立せず)そのように機能しているか(機能していないか)についての因果的な制度研究(さらにこれは歴史的、社会学的、合理的制度分析に分かれる)がある¹。

1 日本における制度研究の概観としては、建林・曾我・待鳥2008、河野2002を参照。制度の定義としてはほとんどの文献は、ダグラス・ノースの「制度は、社会におけるゲームのルール、より形式的に表現するならば、人間の相互作用を形成する人為的に創出された制約条件である。…制度は個人の選択集合を規定し、また制約する。…社会における制度の主要な役割は、人々の相互作用に対する安定した構造を確立することによって不確実性を減少させることである。」(ノース1994、3-7頁)という定義を出発点としている。制度は誰がゲームに参加し、いかに行動すべきかを決定する。

どのような接近法であっても、本書の観点からは、公的決定、制度、政治体制という3つの連関、その連関によって現実と理想をいかに調整するかが大切である。

2. 国家の基本制度

国家をめぐる政治体制を制度の側面から整理すると、個々の具体的な制度以前に、主権国家（主権性）、憲法制度、市民権＝国民団制度という全体制度を考える必要がある。

主権国家（という制度）は近代国家の基本的な制度であり、近代国際関係（世界政治、国際組織）での制度である。主権は法的な概念である。一定の領域（領土）、その領域の住民、その領域での社会活動における絶対的な権限を有する組織を主権国家と考えておこう。領域内部での権限（A国内的主権）、領域外部への権限の2つをもっている。後者の国境を超える主権は、国境を超える活動を管理するB相互依存的主権、外的な影響力から国内権力が自律するC権力自律主権、国家として相互承認に基づくD国際法的主権がある²。AからDのどれかが欠ける場合のある国家も存在する。政治学的には、現代政治の条件でみたように世界政治、国家政治、地方政治という3層の複合的なガバナンスが現代の特徴であり、「国家」がその領域における絶対的な権限を全ての領域で有するとは言えないが、前近代の国家（古代帝国、朝貢体制、中世封建制、教権・宗教国家、部族国家）との比較において、こうした把握がなされる。

こうした主権国家は18世紀末までには登場し、次第に拡大していった。18世紀末にはわずかに21であった。ヨーロッパに12、アジア7、アメリカ1、アフリカ1である。日本は中国、ネパール、タイ、トルコ、イラン、アフガニスタンとともにアジアの独立国である。19世紀中葉

2 河野2002、83頁

に各国で変容があり、日本では明治維新（統一・革命）（1867）、ドイツの統一（1871）、イタリアの統一（1870）、フランス第3共和制（1875）アメリカ南北戦争（1860）と続く。そして、

19世紀	+ 25
1901 - 14	+ 8
1914 - 39	+ 9
1945 - 49	+ 11
1950 - 59	+ 11
1960 - 69	+ 41
1970 - 79	+ 約 20
1980 -	+ 約 40

= 現在数：194

である。主権国家が現実には急増したのは、第二次大戦後、特にアジア・アフリカの諸国が独立した1960年代である。1991年のソビエト連邦の崩壊に伴い、ロシアを除いて14の新しい主権国家が誕生している。2010年までに、国連には192カ国が加盟している。

現代政治の特徴の一つは主権国家の絶対性に穴があいていること、その穴をあけ、かつ補うものとして多くの国際組織、国際地域組織があることである。国際地域組織と主権国家の中間的なものとして、EU型の国家の連合体も存在する。

憲法制度及び市民権＝国民団制度は、主権国家となる際、全ての主権国家が制定する制度であり、政治体制の法的表現である。それゆえ憲法制定（修正）問題は公的決定のもっとも重要なものの一つである。

以下に本章で述べる国家の制度は、全て憲法及びその付随基本法によって規定されるのが通常である（イギリス等を除く）。憲法自体も変

更へのハードルが高い硬性憲法、柔軟に変更される軟性憲法の区分がある。

市民権＝国民団制度も、主権性と関連する基本制度であり、国籍、永住権、参政権、社会保障、基本的人権等、市民にとって当該国家との基本的な関係を規定する。グローバリゼーションによる人間の移動、移住、企業のグローバリゼーション多国籍化等への対応が必要となっている³。

3. 選挙制度

民主主義政治システムにおいて、どのように公的決定の代表（「誰」）を選出するのか、その制度が選挙である。代表には、独任（1名）の官職である大統領、知事、市長等と、会議体（複数）への代表である議員、委員の選挙の2種類がある。代表は政治体の制度に規定された正統な権限をもち、公的決定に相対的に大きな役割を果たす。選挙は、代表を選出する過程で、候補者以外の市民も公共政策の方向付け（公的決定の内容）に参加関与する機会である。ただし、その「意思」は投票数としてしか表現されず、さらにその得票数は選挙制度によって議席に変換され、政治のアクターともなるマス・メディアによってその意義が解釈される。

3-1. 意義

ポリアーキー等、現代民主主義の理論家、ロバート・ダールは『規模と民主制』の中で、アテネの直接民主制に言及している。グラウコン（プラトンの兄、プラトンの『国家』の登場人物）の主張を引きながら、ポリスにおける全市民（男性）集会、定数6,000名の規模においても、直接民主主義は不可能であり、代議制度、選挙、リーダーシップが不可避

3 ヘルドほか2006、6章

であることを説明している⁴。グラウコンは、一人15分（当時、こうした時間尺度はあったのか疑問だが）の発言機会を付与されなければ重要な決定をすべきではないと主張したという。すると1つの重要議案につき、意見陳述だけでも： $15\text{分} \times 6,000\text{（人）} = 90,000\text{分} = 1,500\text{時間} = 10\text{時間} \times 150\text{日}$ を要する。それを討論にするために、各自に反論の機会を与えると、

： $15\text{分（1人の意見陳述時間）} \times 1\text{（人、陳述）} + 5.999\text{（人、反論）}$
 $\times 6,000 = 540,000,000\text{分} = 9,000,000\text{時間} = 10\text{時間} \times 900,000\text{日} = 10\text{時間}$
 $\times 300\text{日（1年での開催日数）} \times 3,000\text{年}$

つまり、1つの決定に、計算上は3,000年かかることになる。これは小さなポリスの話である。

こうしたことから、現代の大衆民主政治において代議制（代表民主制）、集団・組織単位の民主制、リーダーシップは不可避である。この困難を革命的に乗り越える制度装置が「選挙」である。それは、時間の革命である。つまり3,000年かかるところが、1日～1週間で選挙は済む。参加革命でもある。わずか6,000人のポリスから、現代の選挙は数億の国家まで政治の可能性が拡大したからである。

ダールは『ポリアーキー（Polyarchies：How Violent Coercion is Employed by Rulers）』において、制度構成・選挙の決定的重要性を述べている。民主主義かどうかを決める基準（7つの制度）選挙制度の民主性にかかっている⁵。

3-2. 制度の種類

選挙制度には複数の側面があり、実際の選挙制度は以下の諸要素を組

4 ダール1979, 112-114頁

5 ダール1981, 272-273頁。ダールは1969年前後で各国のポリアーキー度合いによる分類をしているが、選挙での資格制限（人種差別的条項）が残存しているとして、アメリカをスイス、チリとともに正ポリアーキーの特殊例（同296頁）としている。

み合わせたものである。具体的な要素としては、以下の通りである（山川1994, 265頁, 建林・曾我・待鳥2008, 67-72頁）。

- (1) 普通選挙と制限選挙：選挙権付与への条件の有無
- (2) 平等選挙と不平等選挙, 等級別選挙：投票権の平等性
- (3) 秘密投票制と公開投票制：投票の秘密性
- (4) 直接選挙と間接選挙：投票と当選者決定との関係
- (5) 本選挙と特別選挙（再選挙, 補欠選挙）：選挙の目的, 範囲
- (6) 任意選挙と強制（義務）選挙：自由投票制かどうか
- (7) 地域代表制と非地域代表制：選出基盤（選挙区）
- (8) 選挙区定数が1か複数か：小選挙区, 大選挙区の区分
- (9) 多数代表制と比例代表制：票をどのように集計, 変換し, 当選者を確定させるか
- (10) 単記投票制と連記投票制：代表の数と投票できる票数
- (11) 政党投票, 候補者投票, 選好投票：代表の決定方式と投票の方式
- (12) 小選挙区での選挙区区割り, 複数選挙区での定数：一票の重さ

自由民主主義の観点からは、(1) 普通選挙, (2) 平等選挙, (3) 秘密選挙, が特に重要である。(4) と (5) は選挙の位置付けや種類である。また, 自由民主主義のもとで複数の会議体の代表（国会議員等）を選出する場合, (7) の選挙区, (8) (9) の代表の定数と決定方式, (10) の投票方法, (11) の投票方式が重要である。また複数の選挙, 特に執政部（大統領等）の選挙と議会選挙, 2院制度議会選挙や地方選挙との実施時期の制度的な関係も重視される。

選挙制度には様々な仕組みがあり, これらは相互に補完し合うものも多い。例えば, 一般に小選挙区制と呼ばれる制度は, 選挙区で当選できる人数と有権者が投票できる票数はともに1で（単記投票制）, 特定の

候補者に投票し（候補者投票）、選挙区内で多数の得票を得た候補を当選者とする（多数代表制）仕組みの組み合わせから成る。

3-3. 多数代表（小選挙区）制と比例代表制

ここでは、比例代表制と多数代表（小選挙区）制の制度の背後にある公的決定への発想の違いを指摘しておこう。比例代表制は、基本的に選挙によって、議会において、「選挙民の縮図」を作成することに力点があり、比例代表の方式や比例区の規模にもよるが、死票となる割合は小選挙区制と比べると少ない。また選挙区による投票の不平等が生じる可能性も低い。しかし、市民が選挙で公的決定に参加するというより、公的決定は議会内に委ねられる。比例代表制は、代表者＝エリートに期待する制度である。

多数代表（小選挙区）制はそれに対して、選挙過程において公的に決定すべき争点が政党間（政府と野党）で明確な相違があれば「公的決定＝政策」を選挙で決定（民意で決着）するかの外観を示す。個々の選挙区で政党の候補者＝争点政策の多数獲得をめぐる競争があり、そこで白黒が決着する。選挙の争点が明確でない場合は、現政権の業績や将来像への賛否を示すことになる。その代わりに、死票が大きくなる。多数代表（小選挙区）制度は、市民間の固定的な亀裂がないこと、それゆえ死票が多くても次回の選挙に期待できる同質性を前提とする。

多数代表制には小選挙区制度以外にも日本等での中選挙区制度（かつての1994年までの衆議院、参議院の地方区で2名以上の選挙区）も含まれる。ちなみに、日本で使用される中選挙区制や大選挙区制という表現は、定数の大きさに着目したものであり、面積の大きさではない。

2つの制度には、それぞれの利点と欠点があることに留意したい。それゆえ日本の議会選挙のように、比例代表制と多数代表（小選挙区）制

を組み合わせた混合制も、世界の約20%の国では用いられている。また、比例代表制でありながら、第1党等に多くの議席を配分する方法（プレミアム付き比例代表制）も存在する。また、一定の得票数に到達しない政党には議席を配分しない阻止条項を付け加えた比例代表制を実施する国も多い。民意の反映と集約の両方を達成することは難しいが、様々な模索が行われている。

この選挙制度の比例代表制、多数代表（小選挙区）制は、各候補者の行動や政党制度の在り方、さらには内閣等、政権執政府の形等、様々な他の制度やアクターに影響を与える。

デュヴェルジェ（1970、原著1954）は、多数代表（小選挙区）制は2大政党制を、比例代表制は多党制をもたらすと政党研究の中で指摘した。この「デュヴェルジェの法則」は、例外はあるもののその後の研究に大きな影響を与えた。レイプハルトは、コンセンサス型民主政と多数決（ウェストミンスター）型民主政を、自由民主主義の下位類型として対比して検討しているが、そのもっとも重要な制度的基礎の一つはこの違いにあるとした⁶。

4. 議会制度

民主主義政治システムにおいて、公的決定のもっとも中心的な形は、国内的には法律の制定と予算の決定、国際的には条約締結や国際組織加盟等の決定⁷である。その決定を行う制度が選挙で選ばれた代表から成る議会である。代表は選出基盤として個々の地域での選挙区をもつ場合も、個々の地域代表ではなく、国民全体の代表であると規範的に憲法等で規定される。選挙区がある場合は意識の面で地域代表性を完全に拭い去るのは難しい。

議会の制度には、議会の形、代表の選出方法、審議方法、それぞれの

6 レイプハルト 2005

7 決定が執政制度によってなされ、批准などで決定を担保する場合も多い。

制度がある。

4-1. 議会の意義

選挙で述べたように現代大衆民主制では、間接民主主義が不可避である。近代主権国家が大衆＝市民に公的決定への関与を認めたのは、近代議会の開設が契機である。議会は租税に対する審議を行うことから出発して、市民革命後は機能を拡大し、国家での予算審議や立法機能を独占している。大統領制と議院内閣制では機能や位置が異なる。議院内閣制では、さらに首相の選出を通じて執政府の構成に影響を与え、執政府をコントロールする。

4-2. 議会の制度

議会の制度をみる視角として以下のような点が考えられる。

まず基本的な議会の位置や形である。

- (1) 執政府との関係：議院内閣制の議会、大統領制の議会
- (2) 一院制・両院制（その種類、両院関係）
- (3) 委員会制と本会議制
- (4) 読会制：回数（(3)とともに審議の公式機会を意味する）

日程に関することがらとして、

- (5) 議会の法定任期・解散の有無
- (6) 議会運営機関、議事日程決定方式
- (7) 会期の有無・会期制

採決方法等として、

- (8) 議事運営における多数主義、全会一致主義
- (9) 提案・審議（アジェンダ）ルール（法案提出権、修正権、審議順、質問時間等）

- (10) 採決ルール（2院間権限関係，定足数，多数決，票決方式・記録投票等）
 - (11) 議会の議員数，定足数，票決のための人数
 - (12) 委員会制の場合：常任委員会数，行政機関との対応，委員選任方式，委員長選任方式，公開の有無
その他として，
 - (13) 他の機関の立法作用との分担関係（大統領令，勅令等との関係）
 - (14) 法律の憲法適合性の統制
 - (15) 運営：審議回数，審議時間
- 等がある。

政治体制の類型という点から（1）が大きな制度集合の形を決める。次節の執政府の制度とも直接関係する。議院内閣制は，議会権力と執政府権力の連結，融合が特徴である。例えば日本では，議会の多数派（衆議院優越）が首相を選出し，内閣を構成する，議会は内閣を信任・不信任し，逆に内閣は衆議院を解散することができる。議会の制度の多くは，手続や時間に関係し，政治過程・政策過程に「時間的制約」という方向から影響を与える⁸。

4-3. 議会の機能

議院内閣制下の議会の機能：議院内閣制下の議会は，内閣を構成するが，これは議会主権（国会中心主義）の原則と関連する。大統領制下の議会：大統領制での議会は，アメリカ型のように議会権力と執政府権力の権力分立が特徴の場合とフランス型のように議会，議院内閣制の首相・内閣，大統領が併存する場合がある。いずれにせよ二重の代表制度が並列する。

ポルスビー⁹は，議会を「変換型 transformative」と「闘技場（ア

8 曾根1984は「時間の政治学」と呼んでいる。時間，順序，タイミングは政治過程の重要な要素である。

9 Polsby 1975, 277-296頁

リーナ)型arenas」に分類した。変換型は、市民からの様々な要求を法案の形に流し込み、法律に変換する、独立した能力をもっている。それに対し、闘技場型では、厳しい質問、議論、討議が関わされるが、それは法案の修正につながるわけではない。争点、相違点を明確にしつつ、自らの党派の政策的優越を主張する討論の場、闘技場としての議会である。野党にとって政策の実現は次の選挙を期しているものであり、議会は与党政府の追及の場である。

ボルスビーは、議会での多数派の形成方法（連立的か、単独型か）、政党の運営方法（分権的か、集権的か）、多数派の継続性（一時的柔軟な形成か、固定的か）といった要因によって、変換型の度合い・闘技場型の度合いが決まるものと整理¹⁰し、高度に変換型の例としてアメリカ、修正変換型としてオランダとスウェーデン、修正闘技場型としてドイツ、イタリア、フランス（第4共和政）、そして闘技場型として英国、ベルギー、フランス（第5共和政）を挙げている。つまりは、政党システム（党議拘束、2大政党制、政党組織）との関係で、議会の機能の型も変わるということである。制度は単独で機能するのではなく、様々な関連する制度と相互補完的、相互作用的に機能していることの一例である。政党については第Ⅲ部以降で触れる。

4-4. 日本の国会

日本の国会は、議院内閣制であるだけでなく、憲法によって国会中心主義、権力分立制度が定められている。三権の権力分立制によって、国会は直接、行政権や司法権を行使することができないし、その行使に指揮命令をできない。他方で、国会中心主義は、国会が国権の最高機関であり、唯一の立法機関であるとの憲法規定に基づく。より具体的には国会中心立法の原則と国会単独立法の原則であり、国会が専権事項として立

10 - Polsby 1975, 277-296 頁

法権を単独で他の機関の制約なしで行使することを意味する¹¹。

日本の国会が、変換型か闘技場型かどちらの性格をもつかと言えば、自民党が多数を維持し優位であった1955年から1993年まで（55年体制期）は、闘技場型であった。法案の修正が予定されていたわけではないし、実際ほとんど生じていない。しかし、1993年以降、連立政権期に入り修正の機会が少しずつ増え、とりわけ2010年以降、民主党政権下での「ねじれ」（衆参両院の多数派政党の相違）が顕在化して以降、変換型の性格も現れている。

5. 執政制度

大統領や首相という独任制（1人が就任する制度）の制度は、政治システムにおける通常の公的決定において極めて重要な役割を果たす。行政部門のトップであるだけでなく、国家を代表する場合も多いからである。また議会で審議されない多くの政策決定、法案や予算案の方針の決定等で極めて重要な役割を果たすことも多い。執政政治の分類については第11章に譲る。

日本の制度状況

日本の執政府は、国における議院内閣制、地方における疑似大統領制が特徴である。内閣総理大臣（以下、首相）は両議院によって選出されるが、都道府県及び市町村という地方レベルでは、首長が直接選挙で選出され、かつ議会も直接選挙で選出される議員から構成される。

日本の中央の執政府、首相・内閣に関して、戦前と戦後の首相の憲法上の位置の変化、2001年中央行政組織改革（省庁再編）による変化に留意する必要がある。

戦前、明治憲法（1889年）や帝国議会（1890年）に先立って内閣は

11 川人2005, 11-13頁

1885年に発足し、首相は天皇による「組閣の大命降下」によって決定する形をとった。大日本帝国憲法（明治憲法）下で内閣自体は規定されておらず、政府が言及されているだけである。首相の位置は、各省庁を分担し、それぞれ独立して天皇を「輔弼」（補佐助言）する国務大臣間における同輩中の首座であって、大臣の任免権や行政各部への指揮監督権をもたず、リーダーシップは、首相個人のカリスマ性や背後の支持勢力の力量（元老集団の支持や政党政治期の与党等）にかかっていた。内閣の不統一問題、さらに陸海軍、枢密院、議会（衆議院、貴族院）等統治機関の調整統合に、戦前の首相は苦慮した。その不安定性は敗戦まで42代の内閣が成立したが、平均1.4年しか続いていないことに端的に現れている。

戦後新憲法が1947年に施行され、そこでは首相の地位は格段に強化された¹²。内閣は憲法上に必置機関であり、行政権の主体であり、行政権の行使において国会に対して連帯責任を負う。首相は、国会議員の中から国会の議決で指名され、内閣を組織する。内閣の閣僚は全て文民でなければならない、過半数が国会議員でなければならない。内閣は衆議院の信任を失ったとき総辞職しなければならない。首相は他の閣僚に対して優越的な地位を占め、国務大臣を任免権と行政各部への指揮監督権をもつ。首相は内閣を代表して議案を提出し、一般国務と外交関係について報告する。このように新憲法下にあつて、首相の地位は格段と強化され、憲法に明記された。

制度的には強化が明記された日本の首相と内閣であったが、政治学者の評価は、「弱い首相」というものが大半である。現実には、新憲法制定後（1947年5月）も2010年9月までで、49代の内閣が生まれ、平均1.3年しか内閣が存続しておらず、日本の内閣の不安定性を印象づけている。1955年から2009年までの54年間のうち53年間は自民党が政権に

12 以下、山川1994, 304-305頁

あったにもかかわらず、首相の在任でも最長が佐藤栄作の7年9月に過ぎず、他に3名の首相が5年以上の在任にとどまる。クラウスはその要因を、国際関係、イメージ管理、そして制度的な文脈の3つから説明している。制度的文脈¹³としては、衆議院の中選挙制度（1994年まで）に派生する後援会制度、族議員と下位政府（政調会の族議員・関係官庁・利益団体の三位一体）、派閥の発展、官僚制中心の政策形成、ボークバレル型の政策決定方式、派閥均衡型閣僚人事等である。つまり、首相や内閣といった執政府の在り方も、他の選挙や政党、官僚制等の制度との補完関係によって機能が決定されるのであり、こうした他の制度文脈から日本の首相は弱く、内閣は短命であった。

しかし、1994年の政治改革四法¹⁴、2001年中央行政組織改革（省庁再編）によって21世紀の日本の首相、内閣の制度配置は一定程度変化した。政治改革四法によって、小選挙区比例代表並列制が衆議院に導入され、政党への助成が開始しそれが政党財政の大きな割合を占めるようになり、総じて政党の集権化、政党指導部の強化を導く効果をもった。行政組織改革によって、1府12省に再編され、強力な内閣官房¹⁵と内閣府¹⁶が誕生し、首相のスタッフが強化された。その他、いくつかの巨大な省も誕生した。こうした制度変化を受けて登場した小泉純一郎首相のもと、首相支配、大統領的な首相という議論も生まれた¹⁷。

6. 地方自治制度

世界、国家、地方を3つの中心として多層的なガバナンス、すなわち

13 クラウス2000、55-58頁

14 政治改革四法は、1994年3月に成立した、小選挙区比例代表並立制、政党交付金の導入等を柱とする政治改革のための法律群であり、公職選挙法の一部を改正する法律、衆議院議員選挙区画定審議会設置法、政治資金規正法の一部を改正する法律、政党助成法が含まれる。

15 平成17年1月以降の定員778名

16 平成17年1月以降の定員13,127名

17 竹中2006

多様なアクターを含んだ統治・自治の在り方が現代政治の条件である。そうしたことから、地方自治・地方政府は世界的に重要性を増している。これまで述べてきた選挙制度、議会制度、執政制度は、国家を念頭に置いたものであったが、これらは全て地方政府においても制度的な理解をする必要がある。ここではそれらは省略し、地方自治制度の制度的な大枠のみ触れることにしよう。地方自治制度を考えるに際して特徴的な点、つまり中央・地方関係という条件、地方政府は一国内の政治システムであるという条件が、そこでの公的決定を規定している。ここから始めよう。

6-1. 中央・地方関係のモデル

中央・地方関係には4つのモデルがある。単一（主権）制と連邦制が主要なものであるが、中央と地方の権力の分有関係（分権）を詳しく言えば¹⁸、連合型（confederation）、連邦型（federation）、単一・自治型（unitary, local autonomy）、単一・出先型（unitary, no autonomy）の4つが考えられる。中央政府たる共通機関をAと、地方政府もしくは加盟組織をBとすれば、両者の間の関係は以下のようなものである。

連合型は、中央（共通機関A）と地方（加盟組織B）の間の関係では、Bに主導権があり、Bの協定によってAが存在しているというものである。自律した政体Bが結集してAを創造したのであって、その逆ではない。Aは直接市民を統治しない。あくまでBが決定（批准）の主役である。連合型は多くの国際組織の組織原理である。EUやCIS等のように、連合国家の形態（EU）をとる、もしくは連邦制が崩れたが何らかの絆を残す（CIS）というものもありうる。アメリカは独立当初（大陸会議）、連合型であって連邦型に移行した。

連邦型は、A、Bそれぞれの地位と権限は憲法に規定され、対等であ

18 岩崎1998：岩崎は分権についてまとめているモデル（2-9）を修正。

り、それぞれの権限の領域に関して相互に不可侵である。A、Bともにそれぞれの分野での最終決定者として立法権と執行権を有している。A、Bともに市民が参政し、また市民を直接統治する。紛争が生じると司法が憲法解釈、裁決等、重要な役割を果たす。アメリカ等、いわゆる連邦制の諸国がそれにあたりますが、中央・地方の分権においては大きなヴァリエーションもある。

単一・自治型においては、連合型と対照的に、地方政府（B）は中央政府（A）の法律によって創造され、その地位や権限はAの影響下にある。Bは立法権（条例等）を有することもあるが、Aの法律の範囲内である。市民との関係では、連邦型と同様、A、Bともに市民が参政し、また市民を直接統治する。Bは、財政、課税に関しても、Aの法令の範囲で自主的な権限をもっているが、Aの影響下にある。日本やイギリス等、単一・自治型である。

単一・出先型は、単一制をとる国家のうち、中央の権限が強い型である。地方政府（B）が存在しても中央政府（A）の一部である等、中央と地方がまたがっているという特徴をもつ。いわば本省と出先機関のような形である。BはAに制度的に従属している。フランスのようにAの国会議員が地方政府の首長を兼務することもある。戦前の日本の府県のように知事が任命制である場合もそれに近い（ただし、議会は直接選挙）。

このような4モデルのどれにあたるかで、地方自治体における公的決定の主役、その決定の範囲、内容が変わることは言うまでもないだろう。日本は単一・自治型であるが、地方分権改革によってその力点がより地方の権限が高まる方向に移動しつつある。

6-2. 日本の地方自治の戦前と戦後：単一・出先型から

「単一・自治型の2元代表制」へ

日本では、1886年の地方官官制の制定以来、府県知事は内務大臣の指揮監督に服し、内務官僚の任命職であり、単一・出先型の地方行政官庁としての性格をもった。同時に1899年の府県制によって、府県会等が存在し、上級の地方自治体としての性格も有した。市町村は戦前から地方自治体であったが首長は議会が選任した。

戦後、都道府県、市町村ともに地方自治体と規定され、単一・自治型へ移行した。戦後憲法のもとでの自治体は、2元代表制を有している。つまり首長と議会（議員）が、それぞれ直接選挙によって選出され、ともに民主主義的な代表たる正統性を主張することができる。日本の地方自治における公的決定は、制度的には、この首長と議会の決定と両者の（部門間）相互関係（対立、協調）によって規定されるわけである¹⁹。

6-3. 地方分権改革：機関委任事務制度廃止、平成の大合併

日本の地方自治制度は、1990年代後半から制度改革期を迎えた。国と地方自治体の関係は、単一・自治型であるが、中央の許認可権限や税制（歳入）割合、起債権限等から上下の関係とみられることが多かった。より対等協力の関係にすることを意図して改革が構想された。象徴的には、機関委任事務制度の廃止（2000年）がある。この制度は地方自治体の執行機関を国の機関として位置付け、知事や市町村長に国の事務権限を委任する制度であり、権限や仕事の割合で中央集権的なものであった。もう一つの変化は、平成の大合併である。地方自治体の数は、合併特例法等の影響下に1999年の3,232から2010年には1,727まで減少した。これは明治期（1883年の71,497から1898年の14,289）、昭和期（1950年の10,443から1960年の3,526）それぞれの大合併に続く大規模

¹⁹ 曾我・待島2007、22頁

な統合過程であった。

このように中央と地方の制度的な関係、地方自治体の規模が変化することは、地方自治体の公的決定に大きな影響をもたらすと考えられる。

7. まとめ

以上、国家の基本制度から、選挙制度、議会制度、執政制度、地方自治制度まで国家レベルで基本的な公的決定の主体を規定する制度について概説した。

公的決定を規定する主要な制度には、以上の他にも、官僚制度、司法制度、治安・安全保障制度、象徴制度等がある。これらは、国家レベルの公的決定の主体（また主体でないこと）や内容を規定する。第Ⅲ部、第Ⅳ部でも触れることにしよう。

参考文献

- 伊藤光利編 2009『ポリティカル・サイエンス事始め〔第3版〕』有斐閣
 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史 2008『比較政治制度論』有斐閣
 真淵勝 2009『行政学』有斐閣
 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣
 山川雄巳 1994『政治学概論〔第2版〕』有斐閣

6 | 規範—市民の構成

外国に旅行すれば、食事や衣服が異なるだけでなく人々の振る舞いや人間関係の違いに驚くことが多い。振る舞いや人間関係の背後には規範や文化と呼ばれるものがある。

古代のアリストテレスにおけるポリス民の徳や本性から、啓蒙期のモンテスキューでの風土と国民性、19世紀のマルクスの階級意識、20世紀初めのウェーバーのエートスや精神、マンハイムのイデオロギーといったように、それぞれの時代の政治学者が、自分の理論の中で人々の価値観や生活態度について議論している。

政治の主体たる様々な個人が公的決定＝政治に関与する時、つまりエリートや一般の人々が自分の意見を決めるとき、制度といった外的なものによって規定されるのはもちろんだが、その枠組みの中で、何らかの自らの内側の価値基準（人の選好）に基づいて決めると考えられる。その基準は、純粹に個人的なものもありうるが、ほとんどが社会的なものである。つまり社会規範と呼ばれるものであり、文化、イデオロギーとでも言うべきものである。本章では、まず、世界価値観調査の結果から各国での政治的なもののイメージの違い（「価値観」の違い）を確認し、それに例示されるような価値観や、規範、文化、イデオロギーなどが公的決定にどのように関係するかを考えてみよう。

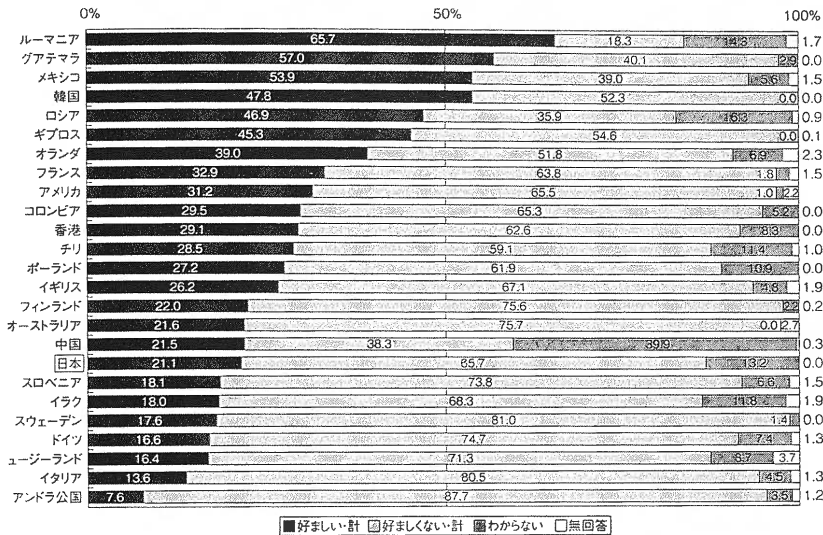


図6-1-A 「好ましい政治制度：強力なリーダーによる政治」
(世界価値観調査2005年 問51A)

1. 各国の政治へのイメージ： 「世界価値観調査」2005年

価値基準や規範といってもあまり日常で使わない言葉かもしれない。実際、制度のように目にみえるものではない。まず具体的な政治にまつわるイメージを「世界価値観調査」2005年から例をとって話を始めよう。

「世界価値観調査」とは、各国・地域ごとに全国の18歳以上の男女1,000サンプル程度の回収を基本とした、個人対象の面接による意識調査である。ミシガン大学社会調査研究所のロナルド・イングルハート教授が中心となって、1981年、1990年、1995年、2000年、2005年と実施

されている。類似の調査にユーロ・バロメーター調査やアジア・バロメーター調査がある。2005年調査は25カ国を対象としてサンプル総数は34,533を数えている¹。

図6-1, 図6-2をそれぞれ見てみよう。

図6-1-A（前頁）では、調査で「好ましい政治制度」として、「民主的な政権」「軍事政権」「テクノクラート（専門家）政治」等とともに「国会や選挙を気にする必要のない強力なリーダーによる政治」の「好ましさ」について質問した結果である。この「強力なリーダー政治」への支持では、日本は下位グループに属している。また「わからない」と

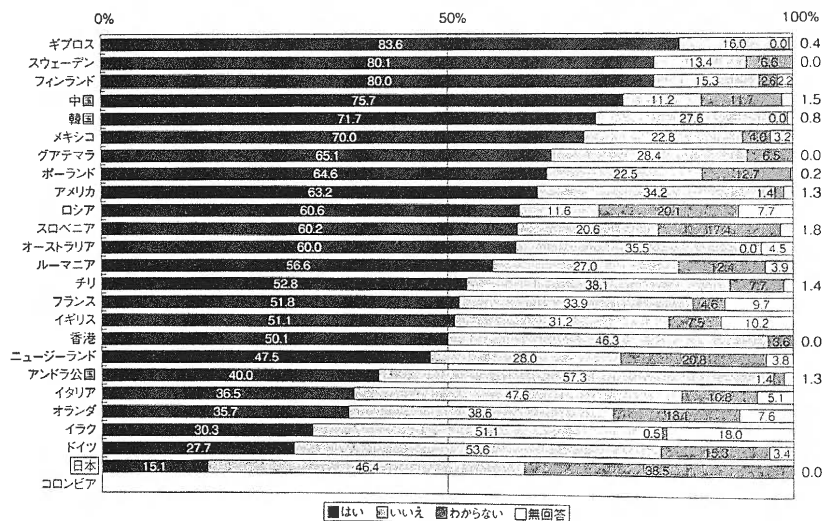


図6-1-B 「もし戦争が起こったら、国のために戦うか」
(世界価値観調査2005年 問30)

1 電通総研・日本リサーチセンター編2008, 2頁。25カ国は報告書所収の対象国。全体像については、次のwebを参照。<http://www.worldvaluessurvey.org/> 調査はその後継続し、最終的に約70カ国が実施したことが報告(2010年9月現在)されている。参加国は年度により異なっている。

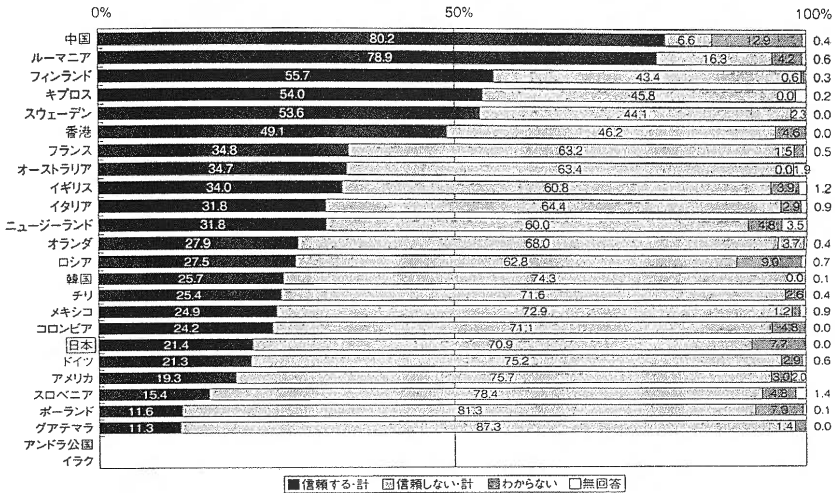


図6-2-A 「国会への信頼」

(世界価値観調査2005年 問50J)

答える人も4割もいる。それはなぜだろうか。中国やアメリカの位置を見ると、必ずしも自由民主主義体制かどうかで回答が決まっているわけではないことがわかる。

図6-1-Bでは、日本はこの24カ国中で「国のために戦う」比率は最低、わずか15%であり、先と同様「わからない」と答える人も4割もいる。「国のために戦う」という意識は、ナショナリズムや国家観と関係するだろうし、平和意識とも関係する。

続けて図6-2-A 問50は15種類以上の社会組織や制度に対する信頼度を聞いた設問である。そのうち「国会への信頼」を取りあげてみた。日本の国会信頼度は他の先進国のいくつかとともにとても低い。図6-2-Bの方は、「近い将来起こると思われる」「生活様式の変化」への

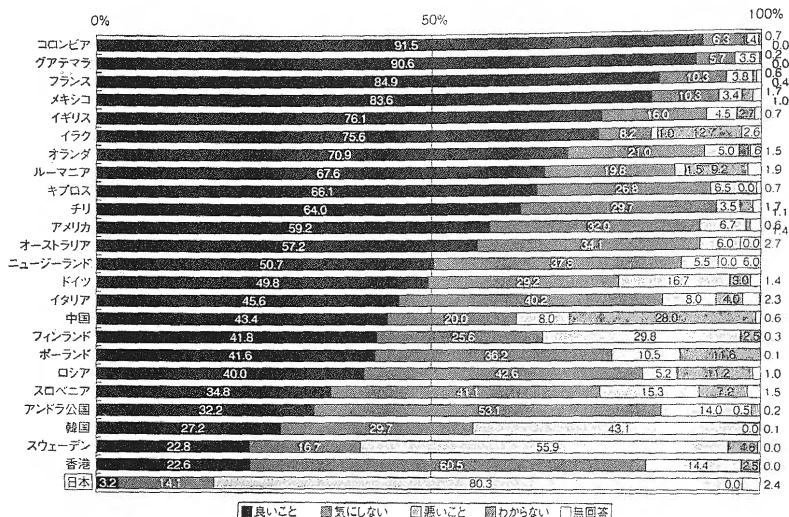


図6-2-B 生活様式の変化の方向（良いか悪いか気にしないか）
「権威や権力が尊重される」（世界価値観調査2005年 問31C）

良し悪しの判断を聞いている。「権威や権力が尊重される」方向に対して、日本は極端に否定的な国（市民の意見では8割が否定的）であることが印象的である。

調査からは、日本人の政治意識として、権威や権力、強いリーダーが嫌いで国のために戦いたくなく、国会なども信頼せず、態度のはっきり

しない人も多いという、非政治的な日本人像が浮かび上がる。

非政治的な意識と関連して、こんな例はどうだろう。現代の日本の大学には単独の「政治学部」が全くない。しかし、アメリカやヨーロッパではほとんどの主要な大学には政治学部が存在する。この違いはなぜ生じ、それは何を意味するのだろうか。

こうしたことだけでなく、政治への期待、政治アクターへの評価、政治参加への意識、投票率、政権交代の回数等、様々な点で、それぞれの国（の市民の意識）は特徴をもっている。

2. 政治文化

世界価値観調査は、国々の社会・政治システムにおける価値観の違いを鮮やかに示しているようだ。

こうした価値観や生活態度等、文化のもつ政治に対する意義は、つねに意識されていた。古代のアリストテレスにおけるポリス民の徳や本性から、啓蒙期のモンテスキューでの風土と国民性、19世紀のマルクスの階級意識、20世紀初めのウェーバーのエートス（生活態度）、戦間期におけるマンハイムのイデオロギーといったように、それぞれの時代の政治学者は、自分の理論の中で人々の意識、価値観や生活態度の重要性について議論している。

戦後の政治学に政治文化概念を持ち込んだ一人は、本書でも政治システムに関して触れてきたガブリエル・アーモンドである。彼は、自由民主主義にとって必要な基礎としての「市民文化」の位置と意義を、比較研究によって明らかにするためにこの政治文化概念を導入している²。

アーモンド、ヴァーバたちの最近の著作³では、一国の政治文化を

2 アーモンド、ヴァーバ1974。アーモンドらの研究は重要であるが、基本的に多様な政治文化の多様な機能を明らかにするというより、既に自由民主主義化している諸国の文化と他の文化を差異化する傾向があり、文化的バイアスを逃れていない。

3 Almond, Powell, Dalton, Storm 2008, 43-44 頁

「政治システム、政治過程・政策決定過程、政策出力と政策結果という、3つのレベルでの市民の態度の志向性 (orientation)」と定義している。この orientation という言葉は、傾向性ととともに、正しい方位に向くという意味をもち、規範性 (こうすべき) をもった態度パターンを指している。同時に、これは一定の安定したパターンを意味し、一時的な行動や意識を示すものではない。

各レベルでの政治文化の例として、次のものを挙げている。政治システム全体のレベルでは、国家 (Nation) に対するプライド、国民としての一体性 (アイデンティティ)、政府の正統性である。先の世界価値観調査の例では、「国のために戦うか」とか「国会への信頼」等を聞いているが、そうしたものはシステムレベルの文化と関連する。

政治過程・政策決定過程のレベルでは、市民の役割、政治的な権利等が入る。政策レベルでは、政府の役割、政府政策の優先順序が含まれる。市民と政府、公私の関係が入るので世界価値観調査の例では「権威や権力が尊重される」「強力なリーダーによる政治」等の設問が関係するだろう⁴。

政治文化は、政治体制や制度に影響され、またそれらに影響を与えるが「何が政治文化か」を捉えることは実は簡単ではない。意識調査等、行動論的な角度からは、長期的な観察が必要であり、世界価値観調査も30年程度の歴史を持つにすぎず、何が安定的なパターンかを実証的に示すのはこれからの課題である。また、政治文化に対しては、「日本文化論」といった形で、各文化圏での理念型的な解釈学も相当の蓄積⁵があるが、日本だけでなく、アジア、特に東アジアとの比較や、特定の発展時期の比較などを通じて、その内容を相対化しつつ確定することが必

4 『世界価値観調査』2005 には90問190項目の設問があり、より体系的に検討することも可能である。

5 著名な例として中根千枝の「タテ社会」論がある。中根1978。

要であるが、それも簡単ではない⁶。

政治文化の把握の困難さを表す一つの例として、間人主義・個人主義に関する国際調査を挙げておきたい。

間人主義⁷とは、「対人関係そのものを自己を成り立たせる必須の要素と考え、重視する考え方」であり、相互依存主義、相互信頼主義、対人関係の本質視を基本属性としている。他方で個人主義は、「自律的な

6 富永健一による実証主義の立場からの批判を引用しておこう。「日本社会論とは日本社会における特殊『日本的』なものの重要性とその持続を強調する議論であるという日本で行なわれている通念は、実証主義の科学観に依拠して社会科学のあり方を考えているものの観点とは、非常に異質のものである。…それがめざしてきたことは、日本文化論とか日本人論とかいわれるものの場合にもそうであったように、日本社会における特殊『日本的』なものとは何であるか、すなわち換言すれば、日本の社会が世界の他の諸国——とりわけ西洋諸国——の社会とちがっている特性は何であるか、という設問に答えることであった。この問題設定においては、日本の社会が諸外国の社会と非常にちがっているということが前提とされているだけでなく、そのちがいはたいへん重要な意味があり、かつそれは持続的であるという考え方が前提されており、これらの前提の上に日本という固有名詞を含んだ単称命題の定立——ちがっていることの特性記述——がめざされていることが特徴的である」（富永1988、3-5頁）。

こうした日本文化論が生じる理由を筆者は、以下のようにまとめた。「…社会人としての人間は、正確な事実をわかることよりも、具体的な政治に関する決定の基礎として、政治全体の方向を理解したりその本質を悟ったりすることを、学問に求めやすい。しかし、京極純一も指摘するように、こうした方法にもとづくモデルは「ますますより多く納得に依存し、いわゆる『国内消費』に帰着する傾向がある」（京極1969、58-59頁）。つまり、日本人の感性や外国人の感性のある部分にアピールするものが、モデルとして客観的な実証をへることなく構成されやすい。こうした傾向は、日本社会が1億人以上のほぼ均質な国民からなり、そのなかで多様な発達したメディアがほとんど外国人の目を意識することなく、政治学者に世相の解説を求めるときに倍化される。」（村松・伊藤・辻中2001、50-51頁）。

7 浜口1998、270-271頁。本書はここに示すような調査の弱点や批判も、同書の中に論文の形でしっかり包摂していると意味でも、優れた著作である。

自我を確立し、自立自存的に行動しようとする信念、態度」を指し、自己中心主義、自己依拠主義、対人関係の手段視を基本属性としている。こうした枠組みで、20カ国、70調査集団、6,000以上のサンプルを集めて、浜口恵俊らのチームは1990年代後半に国際比較調査を行っている。

その結果は、日本人が間人主義であるとの前提で出発し、その検証を目指した調査であるにもかかわらず、総合的に見て、日本人の方が、個人主義性が高く、アングロサクソン系の人々で間人主義性が高いと結論したのである。

具体的な設問で言えば、(問27) When a problem arises, all involved should deal with it by working it out together. (間人主義設問) では、日本人より英米人が有意に高い。(問19) In everyday life it is also necessary to see things from others' viewpoint. (間人主義設問) 日本人と英米人が同様に高い。また(問26) I am not really interested in the concerns of others. (個人主義質問) 日本人が英米人より有意に高い。…こうした個別の設問への答えだけでなく、多くの設問の平均得点でも、また統計的な分析でも、「日本人がより間人主義的である」という文化は検証できなかったのである。

こうした文化的な設問への回答には、行動様式そのものを答えるより、「こう…答えるべきだ」との意識、規範やイデオロギーが背後にあるため、それらに沿った答えがなされ、実際の文化に基づく人々の意識や行動を把握することに失敗しやすい⁸。しかし、文化の把握は困難な課題ではあるが、公的決定の構造的要素として必要な課題であることに変わりはない。政治文化論は、比較政治意識分析としては、比較データの集積が整ってきたこれからの研究に期待できる。また市民社会、ソーシャル・キャピタルやメディア、学校といった媒体の比較研究も新しいフィールドとして注目されている。

8 同じことはソーシャル・キャピタルの測定、特に信頼度の測定でもよくみられる。

3. 規範

社会規範とは、特定の共有された価値に基づいて行為を制御するもの⁹であり、社会学者のコールマンによれば「社会規範は、どんな行為が人々の集合にとって適切で正しい（あるいは不適切で正しくない）とみなされるかを特定する」ものであり、この「規範は社会システムの特性であって、そのなかの行為者の特性ではない」¹⁰。

社会規範は、前の章でみた制度のようにもっぱら法的な規範となって公的決定を規定するものと同様、個々人ではなく、社会・政治のシステムというマクロな構造として、公的決定を規定するものである。社会的規範は、制度と同様、政治体制によって影響を受け、形成されるが、また、より広く文化や歴史と呼ばれるものによっても形成されている。

政治学者のカッツェンスタインは、「文化は、様々な政治的領域において様々な特徴を示す多種多様な規範やアイデンティティからなっている。諸規範は、政治を通して、競争させられ、作られ、また作り直される」（2007, 55頁）と主張する。彼は、「社会規範と法的規範の相互作用がどのようにして政治的利益の定義を形作っているのかを究明」¹¹して実際に日本の安全保障政策（公的決定）を解明している。彼によれば、規制的な規範と構成的な規範の2つが重要である。規制的な規範は、利益を形成し、政治的なアクターの行動を調整するのを助ける、適切な行動基準を定義する。例として「現代日本では安全保障政策は平和的手段によってのみ追究されるべきだ」という規範が挙げられる。構成的な規範は、アクターのアイデンティティを表現する。日本の集団主義アイデンティティでは安全保障の決定を「多数決で強行することは避けるべき

9 規範とは、コールマンによれば、「ある特定の行為に関して、規範が存在するのは、社会的に定められるその行為の制御権を当の行為者が保有しているのではなく、他の人々が保有しているときである」（2004, 374頁）

10 コールマン2004, 372-374頁

11 カッツェンスタイン2007, 55頁

である」という規範を例を挙げている。

4. アイデンティティ

文化や規範よりも一層、個人の心理的、属性的な要素に注目した考え方に、アイデンティティがある。アイデンティティ (identity) とは、「自分とは何か」(存在証明)であり、自己存在を確立することである。市民が合理的で功利的な均質化された個人、利益をもつ個人としての側面をもつだけでなく、個々に特有な自我それ自体として確立すること、もしくは何らかの社会的指標(マーカー)をもった属性的な集団と自己を同一化することを意味している。様々な集団(特にマーカーによって差異化された集団、差別される集団も多い)、民族、国家、国際地域、といった様々なレベル・対象に個人が自己アイデンティティを同一化することで、様々な政治意識や政治的感情(忠誠や愛憎、一体化と差別)が生まれ、それが公的決定に影響するわけである。この感情は功利的な合理性とは異質なものであることが多い。

個人の「自我アイデンティティ」¹²の確立の問題は、戦後高度成長など急激な社会変容の中で、異なる社会化を受けた世代間の価値対立やそこでの「若者の政治的反乱」と関連付けて議論された。

本書では現代政治の条件として、多層的なガバナンスと大衆社会を挙げたが、そこではマーカーをもった属性集団との自己同一化が問題になる契機がつねに存在する。国民国家が唯一の単位でない現代、グローバル化と地域化の流れの中で、新しいメディアと人々の移動に媒介されながら、マーカーをもった属性集団が、それに関係する個人とのアイデンティティ関係を強める機会が増えているからである。

集団・民族(ethnic)アイデンティティは、特にエスニックなマイノリティのアイデンティティの問題として、国家アイデンティティはナ

12 エリクソン1979

ショナリズム問題として、地域アイデンティティは地域中心主義（例えば、アフリカ主義、ヨーロッパ主義）として、強い感情を伴って政治に関係してくる。市民個人を念頭において自由民主主義との関係が問題になるのはそうした文脈である¹³。

様々なアイデンティティをめぐる政治の共通点は、マーカーをもった集団での自我の獲得・回復と他の集団との差異化（差別化）が密接に関係することである。少数派の人々は社会的・政治的な承認を求め、多数派はいかにそれを承認し組み込むか、または自らのアイデンティティゆえにそれを排除するか、葛藤がみられることである。

5. イデオロギー

文化やアイデンティティと異なり、体系的な価値観を生み出すものにイデオロギーがある。1950年代には「イデオロギーの終焉」、また1990年代にはイデオロギー闘争の「歴史の終わり」という名前の書物が出版され¹⁴、ベストセラーになった時期があるが、それは信念の体系としてのイデオロギーが世界から無くなったことを述べたものではない。社会科学の概念としてのイデオロギーは健在であり、その論ずべき内容が変化したにすぎない。

5-1. 政党の名前とイデオロギー

イデオロギーは、一般に目指すべき政治体制や理念と密接な関係がある。例えば、政党の名前は、目指すべき政治体制（政治社会・経済体制）の理念（イデオロギー、～主義）をつける場合が多い。日本の戦前における、「立憲」（主義）、「自由」（主義）、「改進黨」（進歩、主義）、「社会大衆」（主義）、戦後の、「社会」、「自由」、「進歩」、「民主」、「左派社会」、「右派社会」、「労農」、「社会革新」、55年体制での「自由民主」、「社会」、

13 ケニー2005

14 ベル1969、フクヤマ1992

「民主社会」、「民社」、「公明」、このあたりまでは、～主義と言ってよい名前である。ところが、1990年代からは、「日本新」、「新生」、「さきがけ」、「新進」、「太陽」、「友愛」、「国民」、「改革」、「平和」、「黎明」、そして21世紀になると、「みんな」、「改革」、「たちあがれ・日本」となり～主義とつけるのが困難になり、政党におけるイデオロギー性が減退したようにみえる。

5-2. イデオロギーの誕生と発展¹⁵

イデオロギーは、近代国家の誕生、特に市民革命とともに概念化が進み、社会主義革命が生じた20世紀に特に重要となった言葉である。フランス革命後のイデオログを出発点として、カール・マルクスは『ドイツ・イデオロギー』（1845-46、訳書2002）を書き、そしてカール・マンハイムは『イデオロギーとユートピア』（1929、訳書1968）によって、政治学を含めあらゆる知識が存在（歴史・社会的文脈）に拘束されていることを指摘した。マンハイムはさらに過去・現在の現実が存在する生活秩序の表象、支配階層に担われている現実を維持する観念の体系をイデオロギーと呼び、現状を変革する意識である現実を超越する方向付けをユートピアと呼んだ。

前述のように1950年代から、主としてアメリカにおいて、ダニエル・ベル等、自由民主主義諸国の社会学者、思想家によって「イデオロギーの終焉」論が主張されたが、現実には冷戦を通じて、1970年代までイデオロギーの対立・競合は激化した。1970年代後半から、R.イングルハートらが、先進国における「静かな革命」的な価値意識や行動様式の変化を実証的に論じ始める¹⁶。1991年のソビエト連邦の終焉・解体によって、現実の政治の場では20世紀を覆った社会主義対資本主義・自由民主主義の対立には終止符が打たれ、イデオロギーも新しい対立の

15 蒲島・竹中1996、3-21頁

16 イングルハート1978

次元に入ったが、社会民主主義・第三の道、新自由主義といった従来のイデオロギーの新版や環境保護主義、フェミニズム、世俗主義等、21世紀においても様々なイデオロギーが形を変え、新しく誕生し競合している。

5-3. イデオロギーの定義

蒲島・竹中にならってイデオロギーの定義を示しておこう。イデオロギーとは、1) ある価値に基づく思想体系を単純な言葉・イメージ・シンボルで表現したものであり、2) 政党や階級など社会集団の自己正当化の手段であり、国民の支持をうるためにいかなる社会が望ましく、いかに到達するかを示したものであり、3) 比較的首尾一貫した信念や態度のまとまりであり、社会や政治の状況に対する認知・評価、政治意識、政治行動などを規定する要因の1つ、である¹⁷。この定義からもイデオロギーが、公的決定にとって重要な要因であることが理解されるだろう。

5-4. 人間の態度・行動パターンとイデオロギー

個人の心理や態度を精神分析学の立場から経験的にテストし、政治イデオロギーと関連付けたのがH.J.アイゼンク¹⁸である。有名な「やわらかい心」と「硬い心」、「急進的」「保守的」による配置図である。

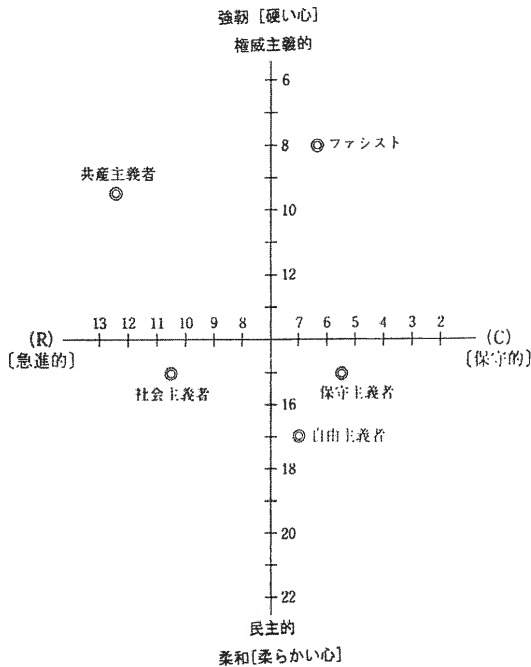


図6-3 アイゼンクによるイデオロギーの2次元的構図と調査結果

出所：蒲島・竹中1996（H.J.アイゼンク1961，247, 264頁を修正）20, 23頁

既出の図2-4「公的決定の2次元と類型」や図2-5「公的決定の2次元と政治の性格」、さらに図3-3「公的決定の2次元と世界政治体制の様々なモデル」とこれを比べてみよう。ここには著しい類似性がある。公的決定に対して、イデオロギーが、決定の型を決めたり、政治の性格を決めたり、政治体制を決めることと強く相関することを、相互に強化し合うことを意味するだろう。

6. まとめ

この章で検討してきた、各国の政治へのイメージ、政治文化、規範、アイデンティティ、イデオロギーは、市民の内面から政治＝公的決定に影響を与える。これらは、政治システムにおいて、個人が社会化（社会的な適応、教育）され、通信することで伝達され、広まっていく。こうした意識の要素は、社会的な媒体を必要としている。それは学校などの教育機関、マスメディア、企業、市民社会の様々な組織（自治会・町内会からNGO、NPO、さらに経済・産業団体、宗教団体等）、家族がそれに当たるだろう。そしてソーシャル・キャピタル（社会的人間関係資本）と言われる人々の関係性も重要である。これらについては、第Ⅲ部で考察することにしよう。

参考文献

- アーモンド、G.A., S. ヴァーバ1974（石川一雄・片岡寛光・木村修三・深谷満雄訳）『現代市民の政治文化』（現代政治理論叢書3）勁草書房
- 蒲島郁夫・竹中佳彦1996『現代日本人のイデオロギー』東京大学出版会
- カツツェンスタイン、ピーター・J（有賀誠訳）2007『文化と国防—戦後日本の警察と軍隊』日本経済評論社
- ケニー、マイケル（藤原孝ほか訳）2005『アイデンティティの政治学』日本経済評論社
- 電通総研・日本リサーチセンター編2008『世界主要国 価値観データブック』同友館
- 山田真裕2002「政治文化」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社

第Ⅲ部 公的決定の主体 —アクターの行動

公的決定の主体とは誰のことだろう。当然のことだが、政治体制の違い、自由民主主義（体制）の度合いによってそれは異なるはずだ。ここでは日本を念頭に「主体」（アクター）に接近してみよう。

政治システム論のフローチャート図の通りなら、それらは政策決定に関する制度で決まった機関であるはずである。国レベルなら、法律制定等は国会、それ以外の大部分の決定は首相・内閣や所掌の大臣が担う。確かにそれらはもっとも重要なアクターだろう。しかし、政治・政策過程は複雑で動態的な性格をもつ。国会や首相だけではなく、多様な政治・社会のアクターが最終的な公的決定の前後（形成や執行・裁定）やその周辺で不可欠な役割を果たしている。舞台になぞらえるなら、「主役」以外にもいろいろな登場人物や組織が「敵役」「脇役」「裏方」「操り手」等として存在する。

第Ⅲ部では、政治過程の重要なアクターについて、公的決定に果たす役割、その行動原理を論じる。国民（市民）主権を基礎とする自由民主主義の諸体制は委任の連鎖である。市民による政治代表の選出としての選挙、立法府の決定、行政府による決定の実施、司法府による裁定、そして選挙以外での市民社会の関与までが入る。さらに委任関係だけでは捉えられないアクター間の対立や多数派の形成等、動態的側面が決定にとって重要な場合も多い。

7 | 総論：政策過程とアクター

現代政治において、公的決定のアクター（主な登場人物、プレイヤー）と考えられているのは誰であり、どんな組織だろうか。民主主義の立場からは、市民、国民、人民と呼ばれる有権者が言うまでもなく主権者である。しかし、この主権者はどのようにして、観客や聴衆、群衆としてではなく、政治体の公的決定の主役、中心的なアクターになるのだろうか。大衆社会であり多層的なガバナンスの時代である現代では、市民が参加する組織やその委任を受けた組織が実際のアクターとなるだろう。政治体制の違い、自由民主主義（体制）の度合いによってそれは異なるはずだ。本章では、日本を念頭に、誰がアクターかをめぐって、いくつかの接近法でその実態に迫ってみることにする。アクターを捉えることで、逆に日本の政治体制や自由民主主義の度合いも理解されるだろう。

1. 誰がアクターか

現代政治において、公的決定のアクター（主な登場人物、プレイヤー）と考えられているのは誰であり、どんな組織だろうか。民主主義論の立場からは、市民、国民、人民と呼ばれる有権者が言うまでもなく主権者である。しかし、主権者であるということは正統性の根拠を示すだけでアクターとなることを保証するものではない（社会主義国が典型である）。とはいえ、この正統性ゆえに自由民主主義では普通選挙が重視されることは間違いない。かくて成立した大衆民主主義の現代では、多数の市民が参加する組織も重要なアクターとなるだろう。そして市民から

の委任の連鎖が始まり、複雑な政策過程が展開する。このプロセスで具体的には何が重要なアクターとしての役割を果たすのだろうか。

アーモンドが政治システム論に基づいて例示するアクターは、政党、執政府、利益団体、官僚制、議会、司法（いずれも複数）である¹。公共政策決定をシステム論に基づき体系化したドロアは「政策決定は集合的なプロセスであり、そのクオリティは公共政策決定システムを形成する多様なユニットが行う意思決定および下位レベルの政策決定のクオリティに大きく依存する」と述べ、こうしたユニットとして個人、小集団、組織の3類型を挙げる。具体的には、個人としてa.私的個人、b.知識人、c.政治指導者、組織としてd.立法府、e.行政府、f.官僚組織、g.司法、h.政党、i.大学、j.利益団体、k.その他の政策思考ユニット（政府内外のシンクタンク等）を挙げている²。

政治過程論の標準的な教科書³でも、個人（市民）、利益団体、政党、議会、官僚制、執政集団をとりあげている。日本政治の教科書⁴でも、市民（有権者）、政党、首相・内閣、国会、官僚制、地方政府、警察・防衛機構、司法、利益集団・市民運動、マス・メディア、ネットワーク関連組織（審議会など）に言及している。さらにアメリカ政治のテキスト⁵でも市民、利益集団、政党、メディア、議会、大統領・大統領府、官僚制、司法が章を構成している。

システム論的なマクロもしくは過程的な見方ではなく、主人公⁶（Principal）と代理人（Agent）というミクロな委任関係の連鎖として政治をみる発想（PA論）からは、どのようにアクターが捕捉されるの

1 Almond *et al.* 2008, 31 頁

2 ドロア 2006, 123 頁。付録 A

3 伊藤・田中・真淵 2000

4 村松・伊藤・辻中 2003

5 Prewitt, Verba, and Salisbury

6 Principal-Agent を本人・代理人と訳すること多いようだが、本人では「主な、最も重要な、第一位の」という意味が現れていないので、主役、主演者、主人公、支配者といった訳語の方が望ましいだろう。

だろうか。市民・国民が主人公である民主主義政治では、アクターは「代理人」として登場する。そこでは、国政は、議会（員）、政党、内閣（首相・大臣）等、執政府、官僚制が順に委任関係連鎖として把握される。また同様に地方政府での議会、首長があり、地方政府は中央政府から代理人として把握される側面ももつ。国家の代理人として、国際レベルでは国際組織がある。

アクターは、代理人である場合だけでなく、当然、主人公でもある。主人公として市民の側からモニター（主人公側からの監視）するアクターがメディアであり、主人公たる市民の一部は利益団体や政党を形成し、代理人ともなる。

このようにマクロなシステム論でもミクロなPA論でも、現代の政治システム、とりわけ自由民主主義体制におけるアクターの把握が大きく異なるわけではない。

アクターには統治制度に規定されたものも、そうでないものも存在することがわかる。重要なアクターとされる政党や利益団体、官僚という用語は憲法等、制度規程には登場しないことが多い。基本的に憲法という制度自体が、近代国家の産物であるためである。近代国家は現代の自由民主主義、つまり大衆民主主義より以前に原型をもつため、特に大衆が普通選挙権とともに登場した20世紀以降に重要視される政党や利益団体、官僚などの用語を公的なアクターとしては制度化してこなかった。つまり憲法だけでは、アクターは理解できないということである。

2. 新聞へ登場するアクター

アクターの実際に迫っていきたい。

表7-1は、『朝日新聞』におけるアクター関係用語の頻出度をみたものである。新聞記事に言葉がどの程度使われるかというデータベースが

表7-1 『朝日新聞』におけるアクター関係用語の頻出度⁷

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
利益団体	5	2	4	4	4	4	6	4	8	5	8	9	7	6	12	8	6	9	6	4	7	7	1	2	3	4																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
利益集団	2	1	3	1	5	4	3	1	2	2	5	4	4	3																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
圧力団体	8	13	19	13	19	12	22	8	20	21	21	16	13	18	15	10	10	14	15	6	7	2	8	4	2	5																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
市民社会	5	13	8	12	16	32	30	31	32	30	36	83	65	66	56	80	83	55	49	41	52	49	29	36	43	40																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
市民団体	63	109	142	128	175	163	243	253	344	364	302	434	604	499	509	547	548	439	395	246	330	281	273	278	254	250																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
市民運動	45	96	150	140	126	148	163	126	149	129	130	141	116	99	136	125	106	82	54	57	39	47	44	75	34	41																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
NGO	11	34	39	35	81	115	73	108	332	195	391	508	388	428	383	485	819	668	576	848	567	867	431	441	581	459																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
NPO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
ロビイスト	3	46	30	16	20	15	11	16	27	15	11	14	5	7	9	7	13	5	15	4	14	5	14	11	11	11																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
労働組合	152	267	314	348	374	541	632	455	638	639	444	328	327	363	357	379	360	326	286	235	327	315	290	332	310	278																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
財界	247	562	513	524	599	626	572	476	457	477	367	284	212	322	324	279	265	156	158	210	219	194	262	246	194	222																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
業界団体	32	89	102	118	182	186	166	180	119	200	239	176	215	198	178	178	244	185	259	225	220	197	197	206	257	227																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
消費等団体	28	69	75	75	83	117	99	70	87	100	79	54	61	42	44	77	65	56	80	78	65	43	68	66	80	59																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
農林団体	14	33	56	43	82	68	80	48	42	53	40	24	32	44	31	20	21	28	20	28	24	28	23	28	17	15																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
首相	2637	6302	6401	6295	5843	7949	7457	6700	7114	7152	7575	6189	6527	6684	7034	5973	6735	7573	6568	6367	5847	5810	5975	6077	5108	6217																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														

出所:『朝日新聞』の「朝日 News 4th」データベース。

検索は東京本社紙の朝刊と夕刊の見出しと本文から行っている。

集計記事 1984年 8月〜 東京本社ニュース速

1988年 4月〜 東京本社学芸関係面

1993年 1月〜 日曜版・スポーツ面

1995年 5月〜 短歌・俳句

1998年 12月〜 クラウド・リポート

2002年 4月〜 b-ニュース

(出所: 辻中2002, 30-31頁に情報を追加)

登場したのは1980年代であり、徐々に収録対象が広がっているの、厳密な比較ではないが、おおよその趨勢はつかむことができる。ここにとりあげたのは、政党を除けばアクターの固有名詞ではなく、アクターの分類名である。

この頻度は一つの指標であるが、実際の重要度を示すと完全には言うことができない。この頻度は、あくまで特定の(日本の)新聞が用いる用語となってアクターの分類であり、学問的に重要な用語でも(日本では)日常的に用いられない⁸等の理由で新聞が好まない用語もある。上段の利益集団・利益団体等がそうである。また、実際には利益集団は重

7 朝日新聞に対する語数検索には『開蔵Ⅱビジュアル・for Libraries』なども利用可能であるが、収録範囲が異なるので注意が必要である。

8 国によって差がある。アメリカでは、利益集団やロビイという用語は極めて日常的である。New York Timesのwebsiteで言葉のサーチ(1か月)をすると(2010年10月5日)、利益集団もロビイストもNGOも、内閣や政党、労組などと同様に、10,000以上ヒットするのに対して、官僚は4470、農業組織は13、NPOはわずか2であった。NPOという略語はアメリカでは用いられないで、Nonprofit OrganizationやNonprofit sectorと言及するためである。

要な役割を果たしている（後述）。個々の団体名、例えば日本経団連や連合、農協中央会、日本医師会には相当の言及がある。

この表でみる限り、日本でのトップは、当然かもしれないが首相である。次は政権党である時期の自民党、そして09年には民主党（また1994-96年の社会党）である。内閣がそれに次いでいる。野党や中小政党はかなり多い時と少ない時の差が大きい。社会党（与党で首相を出した94-96年を除き）や共産党は1989年の前後が多かったが、近年は相当少なくなった。官僚は野党に次ぐ数であるが、何か官僚制を中心とした問題（スキャンダルなど）が生じると多くなる。

1990年代以降、特に21世紀に入って増大しているのは、NPO、NGOである。市民団体、市民運動という用語にとって代わったことがわかる。労働組合や財界などは近年、減少している。日本では「利益」や「圧力」と名の付く分類はあまり言及されない。

言及数は、新聞が報じる記事の表現であって、必ずしも実際のアクターそのものではない。しかし、「新聞の中でのアクター」ということは、一つの意味をもって公的決定に影響を及ぼすはずである。

3. 政策分野専門家によるアクター評価

新聞等のメディアに登場することも実際にアクターであることの一つの指標である。他方で公的決定に重要な役割を果たしていても、メディアを避け、密かに影響力を発揮しているアクターも存在する。こうした目立たない「実力派のアクター」を把握するためには、情報通とされる専門家へのアンケートやインタビューという手法が用いられる。

筆者は、1997年から2000年にかけて、日本、韓国、アメリカ、ドイツにおいて、地球環境政策、とりわけ大気圏に関連する政策に最も影響力のある政治・社会アクターを各国で100-150程度抽出し、それらの影

響力や相互の情報交換、支援関係を探る体系的な調査を行った。

表7-2はそのうち、日本において、選ばれたアクター相互に互いの影響力を評価させた結果、上位30位（同点を含め、31組織）に入った組織の順位付リストである。ここでの方法は、第1段階で、既存文献や議事録、会議名簿等から300程度の粗リストを作成し、それに対して専門家評点によって100-150程度のアクターを抽出する作業（日本では127）を行い、第2段階ではそうして選ばれたアクター間の相互評価（回答を得たのは103組織）を行った⁹。2001年の中央行政組織の再編成以前であるので省庁名が異なること、2009年以前であり、与党は自民党である点に注意が必要である。

9 詳しくは辻中1999参照。設問は「次の中で、地球環境政策に関して影響力があると思われる組織をお知らせください。」とし、ここでの評点は「かなりの影響力」と「少し影響力」をもっていると回答された数である。

表7-2 地球環境政策 影響力評点の順位表

組織名	
環境庁 企画調整局地球環境部	56
通産省 環境立地局	49
経済団体連合会	45
通産省 資源エネルギー庁	41
環境庁 大気保全局	40
産業構造審議会	40
朝日新聞	36
電気事業連合会	34
日本経済新聞	34
NHK	34
毎日新聞	32
環境庁 水質保全局	31
東京電力	31
環境庁 国立環境研究所	30
自由民主党	29
科学技術庁	28
経済同友会	28
社団法人 共同通信	28
地球的規模の環境問題に関する懇談会・特別委員会	27
日本鉄鋼連盟	27
日本自動車工業会	26
日本商工会議所	25
石油連盟	25
時事通信	25
環境事業団	24
新エネルギー・産業技術総合開発機構	24
地球環境国際議員連盟	24
GEA（地球環境行動会議）	23
外務省 経済協力局	22
気象庁	22
厚生省 生活衛生局水道環境部	22

表の一番上に出てくる「環境庁 企画調整局地球環境部」を例にとると、調査できた103組織のうち56組織から「影響力あり」との回答を得たという意味である。この表から漏れた首相官邸の評点は20であった。

この調査によって、韓国やアメリカ、ドイツと比較した場合、日本の地球環境政策が比較的少数の有力アクターで形成されていることが浮かび上がった。環境庁、通産省、そして二酸化炭素排出量の多い大企業、経済団体が中心であることはリストからも理解できるだろう¹⁰。

4. 社会団体リーダーによるアクター影響力の評価

筆者は2006 - 07年に再度、今度はより広く社会団体リーダーに様々な政治・社会組織への影響力を聞く機会があった。この調査（JIGS2）は2006年12月から07年3月にかけて、日本全国の電話帳データベース「組合・団体」分類に含まれる全団体（官庁、企業、病院、学校、寺社を基本的に除く9.1万余の団体）に調査したもので、15,791団体から回答を得た。日本で唯一といってよい団体指導者への全国調査である¹¹。

このJIGS2調査で、活動範囲別（地方レベル、全国レベル、全体）に27の組織への「日本の政治にどの程度の影響力を持っていると思いますか」と聞き、「非常に影響力あり」を7点、「ほとんど影響力なし」を1点として平均したもののまとめが表7-3である。社会団体は、市町村等、地元だけで活動するものから、全国さらには世界全体に活動するものまで多様なものが含まれるため、ここでは大きく全国と地方に二分して活動範囲別に集計している¹²。

10 他方で、調査の設計において大蔵省や首相官邸をリストに入れていなかったために、そもそもの第1次段階での評価から漏れてしまうということが起こった。既に最初に、筆者たちの頭の中の枠組みがアクターを把握する際のスクリーンになっていたのである。このことは、その他（ ）として自由記入にしたことから、何名かの対象組織から指摘されて、判明し、第2段階の本調査では組み入れることができた。

11 辻中・森2010、辻中編2009を参照。

12 実際の設問は、市区町村、都道府県、広域圏、全国、世界と5分類であるが、世界、全国とそれより下のレベルで二分している。

表7-3 日本政治全般への影響力評価（7点評価の平均点）

順位	地方	全国	全体
1位	中央省庁の官僚 5.65	中央省庁の官僚 5.72	中央省庁の官僚 5.66
2位	与党 5.64	与党 5.46	与党 5.61
3位	首相官邸 5.30	首相官邸 5.19	首相官邸 5.25
4位	経済・業界団体 5.21	経済・業界団体 5.10	経済・業界団体 5.19
5位	マスメディア 4.69	マスメディア 4.71	マスメディア 4.69
6位	大企業 4.61	大企業 4.48	大企業 4.59
7位	行政関係団体 4.34	外国政府 4.22	政治団体 4.31
8位	政治団体 4.34	政治団体 4.17	行政関係団体 4.31
9位	都道府県 4.26	行政関係団体 4.12	農林水産業団体 4.22
10位	農林水産業団体 4.23	農林水産業団体 4.12	都道府県 4.22
11位	外国政府 4.21	都道府県 4.02	外国政府 4.21
12位	国際機関 3.88	国際機関 3.93	国際機関 3.88
13位	労働団体 3.84	労働団体 3.85	労働団体 3.85
14位	野党 3.84	野党 3.81	野党 3.83
15位	市町村 3.82	教育団体 3.74	市町村 3.77
16位	教育団体 3.70	専門家団体 3.57	教育団体 3.71
17位	福祉団体 3.64	福祉団体 3.57	福祉団体 3.63
18位	専門家団体 3.61	市町村 3.48	専門家団体 3.61
19位	警察 3.52	警察 3.44	警察 3.51
20位	市民団体 3.38	裁判所 3.36	裁判所 3.38
21位	裁判所 3.38	宗教団体 3.32	市民団体 3.36
22位	宗教団体 3.23	市民団体 3.30	宗教団体 3.25
23位	学術・文化団体 2.96	学術・文化団体 3.06	学術・文化団体 2.98
24位	外国の団体 2.90	外国の団体 2.99	外国の団体 2.91
25位	趣味・スポーツ団体 2.61	趣味・スポーツ団体 2.67	趣味・スポーツ団体 2.62
26位	町内会・自治会 2.43	暴力団 2.32	町内会・自治会 2.40
27位	暴力団 2.39	町内会・自治会 2.20	暴力団 2.29
N	9,059(2844)	1,631(601)	10,690(3445)

Nは各項目で異なるが、ここでは農林水産業団体のものを示している。なお、カッコ内は補充調査のサンプル数である。

出所：J-JIGS2 全国社会団体調査（2005-2008）辻中・森編2010、241頁

中央省庁の官僚（5.5点以上）を最高に、「与党」「首相官邸」「経済・業界団体」が5点台、「マスメディア」「大企業」と4.5点以上で続き、ここまではどのレベルでも関係なく同じ順序である。順序はレベルによって異なるが「政治団体」「行政関係団体」「農林水産業団体」「都道府県」「外国政府」が4点台であることも同じである。

つまりこの団体指導者への全国調査では、官僚、与党、首相官邸、経済・業界団体、マスメディア、大企業が、日本政治全般に関するトップ

クラスのアクターとして、政治団体、行政関係団体、農林水産業団体、都道府県、外国政府が次のランクのアクターとして認識されていることがわかる。

以上みてきたように、聞き方の違いもあるが、政策専門家の見方と一般の社会団体の見方には違いがある可能性がある。いずれにせよ個々の政策領域でのアクターを確定していくのは政治学の重要な仕事である。

5. 政策過程におけるアクター

公的決定がなされる政策過程でのアクターやその行動を捉える際には、まず、政策過程をいかなるプロセスとして捉えるかという問題を考える必要がある。ここでは2つの流れを大別したい。政策決定が一定の合理性を備えているという見解と、必ずしも合理性を備えていないという見解である。それぞれの見解においてアクターがどのようにとりあげられているのかを考えていこう。

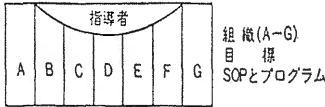
5-1. 合理的な政策決定：アリソンのキューバ危機の分析と3つのモデル

合理性を備えているとする見解の代表は、アメリカの国際政治学者アリソン（G.Allison）の3つのモデルの「1つ」である（Alison 1971=1977, アリソン1977）。アリソンは『決定の本質』という本の中で、合理的行為者モデル、組織過程モデル、組織内政治（官僚政治）モデルという3つを、米ソ冷戦下の1962年10月に発生したキューバ危機¹³の分析に適した。この事件は冷戦下最大の危機の一つである。

アリソン自身が3つのモデルを図表に纏めている。それを参照しつつ説明しよう。

13 アメリカのすぐ南に位置するキューバを挟んで、1962年10月15日から13日間亘って米ソ間の冷戦の緊張が核戦争寸前まで達した危機的な状況のこと。ソ連による核ミサイルの配備に携わる艦艇のキューバへの接近をめぐる生じた。この処理をめぐるアメリカの政策決定を素材としてアリソンはモデルを構成した。

図7-1 アリソンの『決定の本質』における3モデル

パラダイム	第一モデル	第二モデル	第三モデル
	<p>政府</p> 	<p>政府</p> 	<p>政府</p> 
分析の基本的単位	選択としての政府の行為	組織的出力としての政府の行為	政治的派生結果としての政府の行為
整理概念	<p>国家=行為者 問題 静態的選択 合理的選択としての行為 目標と目的 オプション 結果 選択</p>	<p>組織的行為者(その集合体が政府を構成する) 問題の要素化と細分化された力 偏狭な優先順位と認知 組織的出力としての行為 目標: 受諾可能な行ないを規定する拘束 目標の連続的処理 標準作業手続 不確定性の回避(調整された環境, 標準的シナリオ) 問題指向的探索 組織学習と変化 中枢からの調整と制御 政府指導者の決定</p>	<p>地位にあるプレーヤー 偏狭な優先順位と認知 目標と利益 利害関係と立場 最終期限と問題の相 力 行為回路 ゲームのルール 政治的派生結果としての行為</p>
支配的推理パターン	政府の行為=目的に関する選択	<p>政府の行為(短期的)=現存するSOPとプログラムによっ ては決められた出力 政府の行為(長期的)=組織的目標, SOP等によって著し く影響された出力</p>	政府の行為=かけひきから派生する結果
一般的命題	代替効果	<p>組織による実施 組織的オプション 限られた柔軟性と漸変的变化 長期計画 目標とトレード・オフ 熾張り争い 選択と組織 行政的実行可能性 上からの指示による変化</p>	<p>政治的派生結果 行為と意向 問題と解決 立場は地位に依拠する チームとインディアン 51対49の原則 関係, 国内関係 認知, 誤った期待, ミスコミュニケーション, 寡黙 プレーのスタイル</p>

・合理的行為者モデル

1つ目は合理的行為者モデルである。このモデルでは、組織（この場合、政府）を単一のアクターであるとみなし、国家の利益を最大化するという目的に合致した行動をとると考える。米ソ間での政策決定であるキューバ危機の場合、アメリカとソ連という各政府が、それぞれの国益を実現すべく、一つ一つの行動をした、と考える。政治システムの図のように、問題や利益・関心の表明、その集約、そこでの政策決定、執行…といった横に流れる合理的なフローチャートを考えている、と言ってもいい。ただ、合理的行為者モデルは組織内部における意思決定を分析しないという難点をもっている。この考え方は、普通に国際政治上では言わば前提として用いられている。

アリソンは、これ以外に2つの重要なモデルと提示している。それは必ずしも決定が合理性を備えていないという見解につながっていく。

・組織過程モデル

アリソンが2つ目に提示するモデルが、組織過程モデルである。組織過程モデルでは、アクターとしての組織は複数の下位組織の連合体であるとみなす。アメリカであれば大統領府の他、議会・各政党、各省庁、陸海空軍、統合参謀本部、中央情報部（CIA）等がそれぞれ分析単位となる。最終的な意思決定は、それらの下位組織内における標準的作業手続き（standard operational procedure）の積み重ねの結果なされると考える。それぞれの組織の部門がそれぞれの作業（情報資料作成から組織内の会合や意思決定）を「全体としての政府」とは切り離された形（言わば「偏狭な優先順位」をもって）で、独自に進めていく、その集積、縄張り争いもあり、組織的な硬直性もある、複合的な組織出力が決定であるとみる。それぞれが自分の組織の論理で動くわけで、日本で

も、お役所仕事の在り方としく指摘される点である。

・組織内政治（政治的官僚政治）モデル

3つめが、組織内政治モデルである。これは政治的官僚政治モデルとも呼ばれ、組織を「役職に就いた個人の集合」と捉える。分析単位は各組織における個人である。役職のある個人がアクターであるが、それぞれは一定のチーム、組織を背景にもっている。キューバ危機の例で言えば、ケネディやフルシチョフの他、主要な役職に就いていた政府高官たちによる、様々な駆け引きが分析の対象となる。例えば、リンドン・B・ジョンソン副大統領（当時54歳、次期大統領）、ロバート・S・マクナマラ国防長官（46歳、後にフォード自動車社長・世界銀行総裁）、ロバート・F・ケネディ司法長官（36歳、大統領の実弟、上院議員、暗殺）、ディーン・ラスク国務長官（53歳、後にロックフェラー財団理事長）等、それぞれがそれぞれの組織を背後に、政治的な思惑、ライバル関係、嫉妬等、心理的要素も含め、政治的駆け引きを行った結果とみるのである。

・本書でとりあげるアクター

アリソンが示したように、特定の政策決定を分析する際には、組織、下位組織、役職付の個人という3レベルの視点を設定することができる。日本で言うと、日本政府がどのような意思決定を行うのかを考える際、政府自身が合理的な選択を行ったとするモデル、衆議院、参議院、首相官邸、各省庁（内閣府12省庁）、審議会、利益団体等、複数の下位組織による標準的な手続に沿った意思決定の結果（下位組織「合理」手続的）と考えるモデル、首相、与野党幹部、省庁幹部、利益団体の代表等、個人による政治的（個人政治合理的）な駆け引きの結果としての意

思決定の結果と考えるモデルを設定することができ、そのそれぞれでアクターは異なる。

5-2. 非合理的な政策決定：ゴミ缶モデル，政策の窓モデル

しかしながら，組織，下位組織，個人のいずれに焦点を当てるにしても，現実の政策決定は本当に集合的にみて合理的プロセスとして進んでいるのだろうか。既にアリソンの第2，第3モデルは，政治システムとしての合理性「以外の論理」で決定に至ったわけで，我々の感覚に照らしてみても非合理的な決定と思われる事例が少なくない。こうした見方を一層極端に示したのが，マーチらによるゴミ缶モデル，そして，ゴミ缶モデルを修正したキングダンの政策の窓モデルである（伊藤2010を参照）。

・ゴミ缶モデル：マーチ（James G. March）・オルセン（Johan P.Olsen）

ゴミ缶モデルは，組織の意思決定を分析するために考案された記述モデルである。まず，問題，解答，参加者，選択機会という「4つの流れ」を想定する。政治システムのような，利益・関心の表明，集約，政策決定，執行…といった横のフローチャートではなく，いわば，問題，解答，参加者，選択機会という4つの流れは，横の流れに対して別々に縦に流れているとみることができる。組織における選択は，これらが偶然に合流することでなされる，あいまいなものとする。選択機会は問題と解答が投げ込まれるゴミ缶のようなもので，選択がなされるたびに持ち去られ，次々に選択がなされていく。このモデルが想定する組織の意思決定は，合理的な選択からはかけ離れており，問題が選択されても解決がもたらされるとは限らない。解答は問題とは独立して生み出され，あるいは，解答ができあがってから問題を探すこともある。

・政策の窓モデル：キングダン

組織の意思決定を対象としたゴミ缶モデルを修正して、政府の政策決定に応用したのがキングダン（J.W. Kingdon 1984, 2nd 1995）である。キングダンによれば、政策過程には、課題、政策案、政治という3つの流れがあり、政策決定はこれら3つの異なる流れが合流した際に行われる。課題を設定させるものとしては、重大事件の発生や社会指標の悪化が挙げられる。政策案の流れとしては、新たに有効な政策案が形成されること。これはアイデアという概念で政策決定に影響を与えるという指摘につながる。最後に政治の流れでは、選挙や政権交代といった要素が重要である。しかし、これらも横のフローチャート的な流れではない、というところにポイントがある。選挙だから、争点を探し、打ち出し、そこから課題が見い出されるかもしれないし、政策案が固まってから、問題だとアピールされるかもしれない。

キングダンは課題、政策案、政治という3つの流れが合流することを「政策の窓」が開くと表現し、それによって政策決定がなされるとした。では、いつ、どうして、誰によってその窓が開くのだろうか。

その窓を開ける役、それは政策企業家である。政策企業家はまさに決定的なアクターである、特定の官僚かも知れない、ジャーナリストかも知れない、政治家かも知れない。問題ごとにそれは異なるだろう。非合理的なプロセスにみえる政策過程において、窓を開けるシステムとしての合理性は何らかのアクターによってなされるのである。

5-3. 前決定過程：アジェンダ設定、紛争の拡大（伊藤2010参照）

・アジェンダ設定

マーチやキングダンの議論は、組織や政府が何を決定するのか、という議題設定のプロセスに大きな関心を寄せている。ここで議題とは、政

策決定者や政策決定に密接に関わる政府内外の人々が注意を払う論点、課題、因果関係に関する知見、シンボル、代替案・解決策のリストを指し、アジェンダとも呼ばれる。ゴミ缶モデルや政策の窓モデルは、議題設定が必ずしも合理的な理由だけで行われているわけではないことを示している。

・大衆社会におけるマス・メディアの重要性

議題設定のプロセスは、政策決定過程に先駆けていることから前決定過程とも呼ばれる。大衆社会の成立した現代における前決定過程で重要なのは、マス・メディアの存在である。マスではなく、個人のジャーナリストが、新しいITを用いてアピールするかもしれないが、それがマス・メディアによって大きくとりあげられることが重要となる。マス・メディアの報道を前提として、選挙や政権交代といった政治現象の影響を受けながらアジェンダが設定される。

・非決定権力、拒否権プレイヤー

既に第2章で触れたが、公的決定に至らせない、「権力」も重要である。マス・メディアの報道は我々の目に入りやすいけれど、その背後では報道されない様々な現象が生じているのもまた事実である。特に、現状の政策運営から利益を得ているアクターは、新たなアジェンダを設定させないように活動することが考えられる。このように、課題をアジェンダにのせないようにする操作を非決定という（Bachrach and Baratz 1962）。非決定を生じさせる権力もまた、公的決定としての政治現象を捉えるうえでは重要な視点である。

非決定権力に類似した議論を、政治制度に着目した視点から展開している研究もみられる。政治的意思決定は、様々な領域でなされる諸決定

の鎖に沿った、いくつかの点における合意を必要とする。

特に、社会全体でみれば規模の小さな利益団体にとって、立法に影響を与える（拒否する）ことができるかどうかは、一連の政策決定過程の鎖上の「弱い鎖」の部分に位置する政治的代表者に接触することができるかによって決まる。そうした「弱い鎖」に位置するアクターの存在を、政治システムにおける「拒否点」(Ellen M. Immergut) と呼ぶ。拒否点が発生しやすいポイントは、政治システムを構成する諸領域における代表性(政策過程)のルールを検討することで明らかになる。連邦制（ならその権限の分担）の強さ、大統領制（なら権力分立性高い、法案拒否権も）か否か、選挙制度が小選挙区制か比例代表制（議会での多数の握りやすさ）か、二院制の強さ（ねじれの生じやすさ）、レファレンダム（国民投票）の重要度等である。第4章で検討した民主主義の構成要素に近いことがわかる。

拒否点の概念を「拒否権プレーヤー」という概念に精緻化したツェベリス (George Tsebelis 2002) は、「現状維持 (status quo) を打開するには、その同意が必要となる個人もしくは集団的アクター」と定義している。

このようにアクターによっては、他のアクターから公的決定をみえないものにしたり、他のアクターの関与を拒否する機能を果たすものがある。

最後にアクターの範囲はどこで決まるか、それは拒否点のような制度的決まるだけでなく実際の紛争・対立の範囲とその対立線で決まる場合がある。

・紛争の拡大と対立線の転位（シャットシュナイダー）

アクターの範囲は、制度で決まっている場合もあるが、実際にはその紛争・対立が、メディアの力も含め、どのように定義され、報道されるか、また実際にどれだけのアクターが関与するか、によっても決まる。小さな領域での紛争は、アクター数が限られるが、新たなアジェンダの設定により社会問題の解決を試みるアクターは、多くの人々の関心を集めるように問題を定義しようとすることがある。課題が社会の多数を巻き込むようになれば、参加者が増加し、それに応じて紛争が拡大し (Schattschneider 1960)、結果として政策変化に結びつきやすいと考えられるからである。

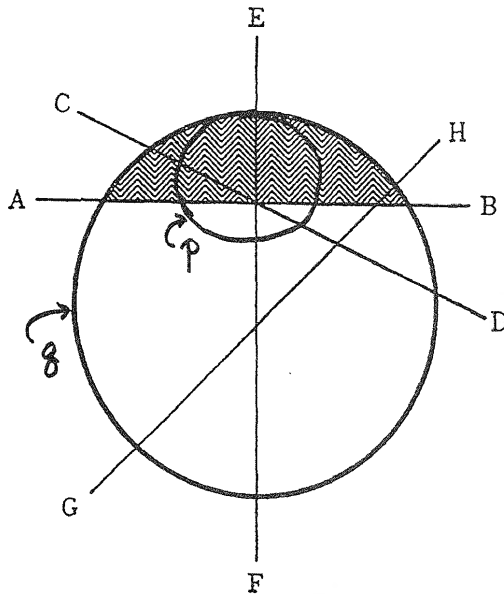


図7-2 シャットシュナイダーの『半主権人民』における
紛争・対立の転位モデル

図7-2の“p”の円のような紛争規模において、多数を擁する「グレイ」集団に対して、少数の「ホワイト」集団は、紛争を“q”まで拡大すれば、多数派になることができる。また、同様に“q”の規模において現在のA-Bラインの対立線を、H-Gに変えると、対立の様相が変わり、当然多数派・少数派も変化し、関与するアクターも変わってくる。このように、紛争の規模や対立のラインはきわめて重要である。個々の公的決定の舞台（アリーナ）が小さいか大きいかわかり、構成員の分裂ラインはどこか、は公的決定に関与する人が多いか少ないか、アクターが誰かという根本的な問題と関係してくる。

6. まとめ：政治システムにおける 政策過程とアクター

では、ここまで紹介してきた政策過程の様々なモデルは、政治システムとの関連でみるとどのように位置付けられるだろうか。特に、政治システムにおける「過程機能」という側面からみると、政策決定は、利益表出、利益集約という段階に相当する入力過程、政策決定を経て社会に出力される。アリソンの第1モデルのような合理的行為者モデルは、入力過程と決定過程における合理性を強調し、逆にマーチやキングダム等のモデルは、入力過程と決定過程が必ずしも合理的でないことを明らかにした。さらに前決定過程や紛争の規模や対立線に注目する研究は、そのように合理的とも非合理的とも捉えられる政策過程の中で、各アクターの能動的な行動が、政策過程そのものの動的な変化をもたらすきっかけとなることを示している。

個々のアクターは合理的な行動をとろうとする。しかし、結果として不合理が集積する場合がある。非決定権力の存在は政治的安定性につながる一方で、権力の腐敗や汚職につながる危険性をもつ。紛争の拡大を

志向する勢力の存在は停滞した局面を開く可能性をもつ一方で、政治的な不安定性をもたらしやすいと考えられる。政策決定に象徴的に現れる政治現象を捉える際には、こうした複眼的な思考をとる必要がある。

第Ⅲ部では、以下、

8 章 有権者（投票行動）、マス・メディア

9 章 議員、政党、国会

10 章 首相、大統領、内閣、大臣

11 章 官僚制、公務員、司法、治安機構

12 章 社会の諸組織：利益団体、企業、NGO・NPO、住民自治組織
といったアクターを順次検討していくことにしたい。

参考文献

伊藤光利編2009『ポリティカル・サイエンス事始め〔第3版〕』有斐閣

伊藤光利・田中愛治・真淵勝2000『政治過程論』有斐閣

辻中豊編2002『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社

辻中豊・森裕城編2010『現代社会集団の政治機能』木鐸社

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉2010『公共政策学の基礎』有斐閣

8 | 有権者とマス・メディア

自由民主主義の質をもつ国々では、市民は憲法によって主権者と規定されるだけでなく、様々な自由と参加の権利を実質的に保障されている。実際にどのようにして、公的決定に関与し、影響力を発揮するかを、「政治参加」という角度からみてみよう。

1. 政治参加

1-1. 政治参加

政治参加とは何を指すのだろうか。ここでは、各種の「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」と定義しておこう。

政治参加の形態には、大きく分けて、

①投票、②選挙活動（自分の支持する候補者・政党の支援をすること）、③地域活動（地域の問題を解決するために他の人と共同して活動すること）、④個別接触（官僚や政治家に接触を試みること）、⑤暴力（非合法的な行為によって政府の決定に影響を与えること）がある（蒲島、1988）。

1-2. 政治参加の現状①

日本における政治参加は国際比較でみると、どのような特徴があるのだろうか。

表8-1は、世界価値観調査等に基づきG.アーモンドたちが、2000年

頃の各国調査の結果の一部をまとめたものである。この調査は、‘第6章 規範’で触れたR.インゲルハートたちが数年おきに行っているものである。2005年や2010-12年版等、最近のものも次のサイトでみることができる (<http://www.worldvaluessurvey.org/>)。

その中から、アーモンドたちは、政治体制の型や自由民主主義といった質の異なる11カ国をとりあげ、表にまとめている。興味深い結果なので、これをみてみよう。

表8-1 市民参加の国際比較 (%)

参加の種類	United States	Britain	France	Germany	Japan	Russia	Mexico	Brazil	China	Iran	Nigeria
最近の国政選挙で投票した	54	61	60	78	68	56	59	78	-	60	49
政治に関する議論をほかの人とした	74	46	65	84	64	75	58	58	70	69	74
政党活動に参加した	18	3	2	3	4	1	5	-	10	-	-
市民の(利益)団体に参加した	36	7	6	7	9	2	11	-	3	-	-
請願書に署名した	81	81	68	52	63	12	19	47	-	-	7
合法的な抗議デモに参加した	21	13	39	28	13	24	4	25	-	-	17

この表をみると、11か国中で日本の投票参加経験は他の国と比較して、やや高め(3位)である。他方でアメリカと比較すると、「ほかの人との政治に関する議論」、「政党活動への参加」、「団体への参加」、「請願書への署名」、「デモへの参加」等、全ての項目で下回っている。アメリカとの対比ではなくこのリストにある11カ国の中でみると、「政党活動への参加」(4位)、「団体への参加」(3位)、「請願書への署名」(4位)は普通、「デモへの参加」(7位)「他の人との政治に関する議論」(8位)はやや低くなっている。全体の傾向は、英仏独とかなり相似したパターンであり、ロシアより右の国々(非もしくは弱い自由民主主義)とは明ら

かに異なるパターンを示している。

同様の様々な質問に関して日本の位置を2005年調査でも確かめてみたが、自由民主主義諸国の中では、やはり投票を除くとやや全般に低い傾向にある。

1-3. 政治参加の現状②

日本での傾向をさらにみてみよう。

表8-2の左側は、日本での調査に基づき、人々の参加経験を示したものである。複数ある政治参加の形態の中で、もっとも多くの人々が活用するのは投票である。その理由は、投票に伴う物理的なコストが、他の活動に比べて小さいからである。この傾向は、世界各国に共通している。

日本では選挙・投票以外は、政治に関わりたくない意識が強いようだ。

日本で投票がもっとも活用される理由は、他にもある。世論調査データを活用して政治参加を研究している西澤由隆は、日本人の中にある独特な政治意識の存在を指摘する（西澤，2004）。それは、「できれば政治に関わりたくない」という意識であり、投票以外の政治参加（投票外参加）に対して強く作用するという。西澤はこれを「参加忌避意識」と呼んでいる。

・忌避意識の実際

表8-2の右側の欄は、政治参加の形態に対する人々の意見をまとめたものである（調査で使用された質問文は、「これらの活動について、『これからやっていく、また機会があればやってみたい』と考える人も、『できれば関わりたくない』と考える人もあるが、あなたはどうか。それぞれについて『やってみたい』『どちらでもない』『関わ

表8-2 政治参加の形態と参加経験、活動に対する参加希望

政治参加の形態	参加経験	やっていく やってみ たい	どちらで もない	関わりたく ない
選挙で投票する	95.6	89.0	5.8	5.1
請願書に署名する	40.7	26.2	29.7	44.2
選挙運動を手伝う	22.5	8.2	23.1	68.7
地域のボランティア活動に参加 する	18.5	28.9	25.9	45.1
デモや集会に参加する	13.1	7.8	20.2	71.9
国や地域の問題で役所に相談 する	7.3	10.8	28.1	61.1
国や地方の議員に手紙を書い たり、電話をする	5.7	5.2	23.3	71.5

※この表は、西澤「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識」に掲載されていた2つの表を1つにまとめたものである。ここで紹介されているデータはJEDS96という1996年に実施された全国規模の世論調査の結果である。(森2011b, 121頁)

りたくない』でお答えください」というものである)。「関わりたくない」というコラムにおける投票参加と投票外参加のギャップが注目される。投票参加に対する忌避意識は5%に過ぎないのに、投票外参加に対する忌避意識は44%～72%となっている。

・なぜ政治参加は避けられるのか？

投票外参加に対する忌避意識が高いのに対して、投票参加に対するそれが小さいのはなぜだろうか。この点について西澤は、次のように述べている。「そもそも、投票は、『制度化された政治参加』の形態である。選挙に関しては、その実施要領の細部まで細かく法律で規定されている。有権者の国政に対する意見や選好を、国会の議席配分として反映す

るための公式な手続きとして制度化されている。基本的な権利として保障されている参加手段は、その他の参加形態とは違い、国民がこれを行使できるように国がそれを実施するわけである。その点で、たとえばデモ活動のように、『そんなことをしても良いのだろうか』と、その正統性に疑問を持つようなことは、少なくとも投票についてはない。そして、投票経験を繰り返すごとに、その許容度を強めることになるだろう。『制度化』は拒否感を下げる重要なファクターである」(西澤2004)。

・政治文化・規範・政策・政治的社会化としての政治参加への忌避

‘第6章 規範’で述べたように「政治学部がない」日本、それだけでなく、「公民」「政治経済」「倫理・社会」等、教育課程で政治参加の重要な意義をあまり強調せず、日本史、世界史でも現代政治に触れないといった傾向、政治的社会化過程でのこうした傾向や制度は、長く政権を握ってきた多数党（自民党、1955-2009）の一党での優位を保つ政策の結果でもあるかもしれない。他方で、市民の政治参加は、次にみる投票行動と同様、他のアクター、特に、政府や政党や社会集団が、政治参加をどう考えるか、またどのような状況、制度等の構造を作っていくかという点と密接に関係している。

では、もっとも一般的で、高い参加が見込める投票という政治参加に注目しよう。

2. 投票行動, その1: 投票率

2-1. 投票のメカニズム

日本の国政選挙の投票率は、衆議院60%-70%台（参議院で50%台、統一地方選挙でも50%強）で推移している。投票率と年齢には相関関係があり、投票率は年齢とともに上昇（さらに高齢になると若干低下）するパターンが見いだされる。投票率を地域別にみると、農村部で高く、都市部で低い傾向がある。この他、投票日に雨が降ると、降雨量の多かった地域ほど投票率が下がることや、選挙の競争度が高まると、投票率がにわかに上昇すること等が知られている（蒲島1989：田中2005, 115-130頁）。

一般的に、人々はどのようなときに選挙に行き、どのようなときに棄権するのだろうか。その心理的なメカニズムは、次の式で説明される（Riker and Ordeshook 1968）。

（市民個人に「利益＝関心」注目した合理的モデル）

$$R = P \times B - C + D$$

R（reward）は投票により有権者が得る報酬、

P（probability）は自分の投票が選挙結果に影響を与える主観的な見通し、

B（benefit）はある政党・候補者に投票することから得られる利益、

C（cost）は投票にともなうコスト、D（duty）は投票するという行為自体から得られる満足感、を意味している。

そして、計算結果が $R > 0$ ならば投票し、 $R \leq 0$ であれば棄権するということになる。

2-2. どうすれば投票率は上がるのか？（理論の適用）

投票率は長期的に低下傾向にあると言われる。

日本では特に地方選挙が問題である落ち方をしている。制度導入の当初80%を超え90%近くもあった投票率は、いずれの選挙でも50%を少し上回るレベルまで落ちてきた。

そのこと自体、民主主義にとっていいか悪いかは議論がある（民主主義にはある程度「緩み」がある、とR.ダールは述べた。関心の強い人が投票し、そうでない人はあえて投票しなくとも、正常だ。ある程度の棄権者は動員された社会でなければ当然だと。）

投票率低下に歯止めをかけようとするならば、P（自分の投票影響確率）、B（投票による便益）、D（投票満足・義務感）の値を上昇させるか、C（コスト）の値を下げるしかない。有効な施策を打つためには、

①有権者は「自分の票の有効性・影響力」をどのように見積もっている

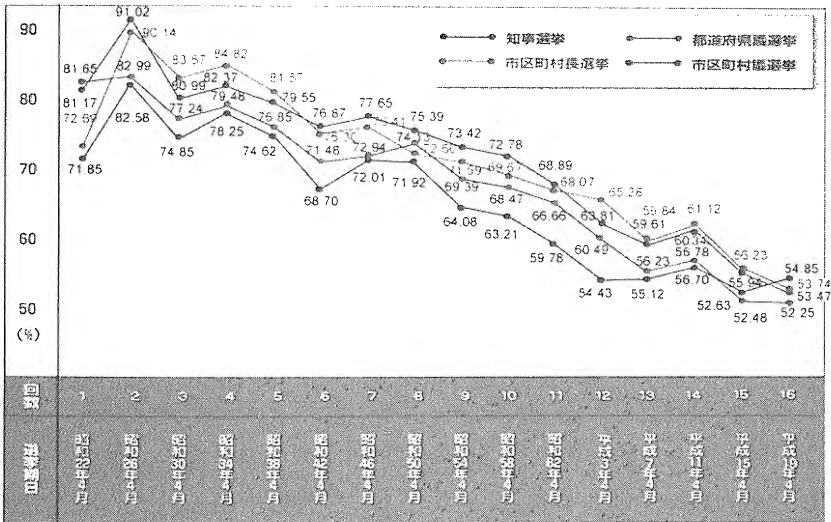


図8-1 統一地方選挙の投票率推移（「明るい選挙推進協会」ウェブサイト）

か（P）、②有権者は「どの政党に投票すれば自分の利益になるか」を理解しているか（B）、③有権者は「投票に関するコスト」をどのように見積もっているか、④有権者の「投票に対する義務感」はどの程度か（D）を把握した上で、それに対応した手立てを考えることが重要になる。

もう少し具体的に考えよう。

P「自分の票の有効性・影響力」については、「選挙の競争度」が上がる何よりも重要である。最初から誰が当選するかわかっているような無風選挙が続くようでは、投票率の向上はみこめない。政党の役割が大きい。

B「どの政党に投票すれば自分の利益になるか」については、「どの政党に投票しても同じだ」と有権者が感じてしまう状況をいかに脱するかが課題となる。そのためには、まず政党の側が政党政治の対立軸をもっと明確に打ち出す必要がある。また、そのような政党側の努力を、マス・メディアが有権者に向けて丁寧に解説していくことも重要であろう。

C（コスト）については、すでに多くの施策がなされている。例えば、投票日である日曜日に選挙に行けない人が活用する不在者投票制度や期日前投票制度、在外投票制度、投票時間の延長（午前7時から午後8時、自治体の判断で一定の繰り上げ可能）する等の措置は、人々の投票コストを下げるための施策であるといえよう。（現にこれがなされてから期日前投票の増大もあり、投票率の低下への歯止めがかかった。）

D「投票に対する義務感」については、若者の低投票率の関連で議論がなされている。いつの時代も若者の投票率は低かったが、最近は特に低調である。20代前半で投票に行く人は3割程度である。これは投票義務感の問題と直結している。

表8-3は、「あなたは選挙での投票についてこの中のどれに近い考えをお持ちであるか」という質問に対する回答をまとめたものである。若者の投票義務感は他の年齢層に比べて、各段に低い。しかも、過去の調査に比べて、その値は一層低下している。もし、多くの若者が「よき市民」になるための政治的社会化に失敗しているのだとすれば、これは大きな問題である。こうした事象については、若者だけの問題として狭く捉えるのではなく、数十年後の日本の民主主義をどうするかという大きな観点から、多角的に論じられなければならない。

表8-3 選挙での投票をどのように考えるか（1988年、1977年、2001年）（%）

	国民の義務である	国民の権利だが棄権すべきではない	投票するしないは個人の自由である	わからない	N
1988年調査 における20歳代	28.9	26.9	41.6	2.7	2026
1997年調査 における20歳代	23.1	21.2	54.2	1.5	1691
2001年調査					
20歳代	18.5	22.2	57.9	1.4	216
30歳代	34.1	29.0	36.6	0.4	279
40歳代	39.8	31.1	27.1	2.0	347
50歳代	48.0	28.3	22.3	1.4	488
60歳代	63.0	19.7	15.7	1.6	451
70歳代	63.7	21.3	11.6	3.4	267
80歳以上	64.2	11.9	11.9	11.9	67

* データ：1988年、1997年は「若い有権者の意識調査（1）（2）」（明い選挙推進協会編集・発行『若い有権者の意識調査（第2回） 調査結果の概要』、1998年、34頁の図より該当部分を転載）。2001年は明い選挙推進協会調査データ。（森2011b、124頁）

3. 投票行動, その2: 政党・候補者選択

さて、投票は、票を入れる「相手」が重要である。政党や候補者のことである。

3-1. 投票行動の要因① (社会学的要因)

人々は、どのような基準で投票する政党・候補者を決めるのだろうか。自分の代理人として、代表として誰に投票するか。投票行動研究では、大きく2つの要因を重視する。

1つ目は、社会学的要因である。具体的には、性別、年齢、学歴、職業、社会的地位、居住地域等である。職業を例にとると、農業や自営業の方は自民党を支持する傾向があり、会社員等は社会党、現在では民主党を支持する傾向があると言われていた。こうした傾向を超えて政権を獲得するために、野党であった民主党は様々な農業政策（所得補償等）を打ち出したわけである。また、居住地を例にとると、従来の日本の選挙では自民党は比較的農村で強いと言われてきた。これらの背景には、ある有権者が属する地域や職業上の集団等が投票を左右するという考え方があ

ただ、選挙の結果は大きく変化する。近年の日本の衆議院選挙でも2005年には自民党が大勝し、2009年には逆に民主党が大勝、参議院選挙ではその逆で、2007年に民主党が、2010年には自民党が勝利した。4-5年かけて有権者の構成が大きく変化したわけではない。毎年のように、有権者の行動が変化、つまり振れたのである。

より有権者の心理に着目しなくては、このような短期間の変動は説明できそうにない。

3-2. 投票行動の要因②（心理学的要因）

有権者の投票行動を説明する要因の2つ目は、それゆえ心理学的要因である。

具体的には、次の3つが重要であるとされている。

1つ目は、候補者に対するイメージである。

2つ目は、政党に対する支持意識である。

3つ目は、争点に対する態度である。

日本の例でみると、1989年の参院選における消費税や2005年総選挙の郵政民営化、2009年総選挙の「政権交代」等では、争点が重要な要因になった。

候補者、政党、争点という3つの中でどれが強いのだろうか。政党が最も強く、次に候補者であり、3つの中でも争点の影響は比較的弱いと言われてきた。確かに、争点は政党や候補者要因に比べて、どういう争点があり、政党は何を主張しているか等を知っている必要がある。そのため、やや難しい投票行動だと言える。

3-3. 業績投票

有権者は政府の業績を評価して投票しているとして、業績投票のモデルを考えることもできる。それは、先に述べた争点投票とは異なり、有権者は政府の業績が良いと思えば与党に、政府がダメだと思えば野党に投票するというものである。

一般に、日本では、景気(指数)がいいと与党に有利、悪いと野党に有利であるし、アメリカでは失業率が低いと与党に有利、高いと野党に有利である。これも業績と言えるかもしれない。

このように、どのように投票するのかについて、色々な要因が指摘されている。特定の政党を支持していたり、候補者個人に強い支持がある

場合もあれば、特定の政策に共感・反発した場合もある。また、近年では、特に、「首相や政党の党首」を支持する場合、政権全体や候補者全体に評価するケースが多くなっている。

4. マス・メディアの機能

さて、主権者たる市民は、投票行動以外にも、市民社会組織や利益団体を通じて、多様な参加をしている（次章）。本章の後半では、市民に影響を与え、また市民の声や世論を伝えるとして、アクターとしても振舞っている、マス・メディアの公的決定との関連を考えよう。

4-1. メディアを媒介する経験

私たちの政治との関わりを考えると、直接体験したものではなく、メディアを経由していることがほとんどである。メディアこそが「大衆社会」と「多層のガバナンス」現代において、政治の環境への人々の認識、認識の枠組み、さらには認知を通して「一種の経験」を与えるものである。

例えば、国会の予算委員会や本会議は議論の様子がテレビで中継されている。予算委員会であると、お昼の休憩を挟みつつも、9時から17時まで質疑が行われたりする。およそ7時間の中継をみても、誰を映すのか、どの角度から映すのかにより、印象は変わる。また、ニュースになれば、国会での発言は数十秒等、非常にコンパクトに放送されている。どの発言をとりあげるか、どのような効果音やテロップを足すかも印象を左右する。そして、重要な場面として、いったん切り取られたクリップ（テレビの場面）は何度も何度も繰り返し放送される。

実際の映像は言うまでもなくメディアによる選択であり、それを経て

私達に届いていることがわかる。

今、触れた例はテレビであるが、メディアはそれ以外にもあるので、マス・コミュニケーションとマス・メディアの定義をしておこう。

マス・コミュニケーションとは、「送り手が、できるだけ多くの受け手を得ることを意図しながら、機械的伝送技術を用いてメッセージを公開する活動」である。

マス・メディアとは、「マス・コミュニケーションの送り手として、メッセージの生産と流通を継続的・安定的に行う組織体」である。

インターネットのウェブサイト等は「コミュニケーションをするメディア」であるが、「生産と流通を継続的・安定的に行う組織体」という点に着目すると、新聞社、通信社、テレビやラジオ等の放送会社等が対象となることがわかる。最も広い定義では、インターネット等も含まれるが、以下では上記の定義で少し限定して述べていこう。ただ最近の急速なメディア環境の変化として、同時中継・録画投稿等のサイト(U-tube、ニコニコ動画等)、ツイッター、ソーシャルネットワーク(Facebook等)、さらにデジタル化に伴って多数の特定ジャンルに焦点を当てたテレビチャンネル、とりわけニュース系、評論系、記者会見系等のチャンネルの登場、政治学的に見過ごすことのできない新しい「大衆社会と多層的ガバナンス」局面が続々と登場している。

4-2. 政治システムにおけるマス・メディア

では、政治システムにおいて、マス・メディアはどのような機能を担っているのだろうか。マス・メディアは、①政治システムでの情報を伝達する役割(システム機能の通信機能)、②政治システムを構成するアクター(政策形成・公的決定への影響力を発揮する)、③人々が自由に意見を表明、議論するアリーナ(利益表明・集約機能)としての面を

有している。

マス・メディアは、政治システムの重要な部分を担っているために、メディアの機能は政治体制（型や質）によって大きく影響を受ける。

例えば、非民主主義的な質をもった権威主義体制のもとでは、体制を支持する面が強くなり、人々が自由に意見を表明する、市民の公共空間としての面は弱くなる。

有名なのは、ソーシャルネットワークや多様なサイトを可能にするインターネットの監視やその検閲、組織的な介入、さらに閉鎖・切断等、多様な操作を行う国家の存在である。権威主義的な政治体制である中国では数万のサイト監視や介入の要員を雇用していると伝えられている。ウズベキスタンでは、新聞やテレビの機能は低く、人々の関心をあまり引かない。内容が基本的に政府の宣伝であるからだ。

マス・メディアは自由民主主義的な体制の中でも制約要因を抱えている。マス・メディアを制約する要因をもう少し詳しくみてみよう。具体的には、①法的規制、②マス・メディアの特性、③経済的制約の3つである。①法的規制は、例えば放送である。電波周波数が稀少であること、印刷メディアよりも影響力が大きいために、電波事業には政府の免許が必要となる。

次に、②マス・メディアの特性として、情報をつねに求めているため、他の権力を握るアクターに取り込まれやすいということがある。新聞にしても、テレビにしても、「今日は重要な出来事が少ないので、紙面を減らした」とか、「放送時間を短縮した」等とは言わないわけである。つねに、一定の情報を発信しなければならないため、他のアクターに利用される面もあるわけである。

次に、③経済的制約である。メディアは業界の外部からも大きな影響を受けている。例えば、マス・メディアの多くは収入のかんりの部分を

広告料金に依拠しており、スポンサーの意向が決定的な意味をもっている。日本経済の不況が続けば、番組制作も経費削減を強いられ、より安易な取材手法が横行することになるだろう。事情は公営放送であるNHKでも同じである。NHKの場合は、資金源が税金なので、政治の影響を受けやすい（クラウス2006）。

このようにマス・メディアは、報道によって多くの人々に影響を与える存在であると同時に、他の組織から多大な影響を受ける脆弱性の高い存在でもある。それは、マス・メディアを経営体として観察したときに顕著である。

5. メディアの影響力、その1：マクロ

さてメディアの影響力は強いのか、という問題を考えてみよう。

先のような制約はあるものの、マス・メディアは立法、行政、司法という政府の三権とは別の「第4の権力」とも呼ばれることがある。果たして、メディアの影響力はどのようにみるべきだろうか。マス・メディアは単なる情報の媒介（メディア）に過ぎない存在なのだろうか。

5-1. メディア影響力の調査

現在から約30年前の1980年に、日本社会における各界リーダーの意識や行動を把握するための調査が実施された。これは政治学者・三宅一郎らによって行われたもので、各種セクター（財界、労働組合、農業団体、官僚、学者・文化人、マスコミ、政党、市民運動、婦人運動、部落解放同盟、学生）のリーダーたちを対象とする大規模なアンケート調査であった（三宅ほか、1985）。質問文は次の通りである。

「下記の諸グループが我々の生活にどの程度影響力をもっていると思えるか。下に書いた「非常に影響力あり」を7とし「ほとんどなし」を1とする尺度にあてはめると何点にあたるか、それぞれの欄に点数をご記入ください。」

1 ----- 2 ----- 3 ----- 4 ----- 5 ----- 6 ----- 7
 ほとんどなし 中 間 非常にあり

調査の結果、ほぼすべてのセクターで「マスコミ」の影響力が一番に位置付けられた（例外は当事者であるマスコミ業界のリーダーのみ）。官僚、財界、政党（自民党）こそが、日本社会で影響力をもっていると考えられていた当時、この結果は日本の政治学界に少なからぬインパクトを与えた。

先のマスコミの分析を行った蒲島郁夫らは読売新聞調査に協力して、再度、1996年に国会議員270名に同様の質問文で調査し、テレビ（例えば、非常に影響力①がある、64.8%）、新聞（同①28.5%）、官僚（同①14.8%）、政治家（同①13.7%）、財界、の順で「生活への影響力」があるとの回答を得ている。しかし、これは当然のことかもしれない。この結果を示しておこう。

ここでの問題は、この結果、つまり「生活にどの程度影響力」を政治的な公共決定としての影響力と誤って解釈したことであろう。また、国際比較をしてみると、日本のメディアの影響力が強いわけでもない。既に第7章でみたように、私たちが行った多様な社会集団への国際調査、1997-2000年、（さらに2009まで）に行われた日韓米独中等、13カ国の市民社会組織調査（略称JIGS 調査。辻中編2002参照）でも、「諸グループが日本政治にどの程度の影響力」をもつか聞いており、日本では、官僚、政党、経済・経営者団体、大企業に次いでマス・メディアは5位であった。農業団体、労働団体等、多くの利益団体や NGO 等より、また

表8-4 「我々の生活にどの程度影響力があるか」に関する衆院議員調査

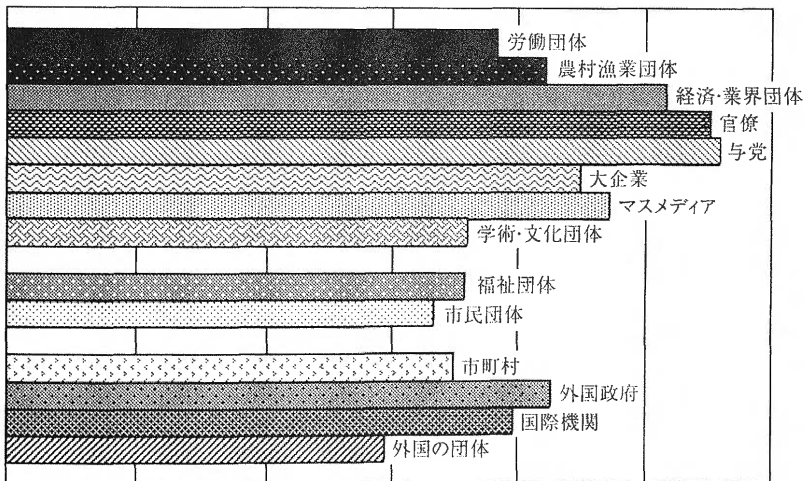
非常に影響力がある←→ほとんど影響力がない

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	DK・NA
新 聞	28.5	45.9	19.6	3.7	0.4	0	0	1.9
テレビ	64.8	27.0	4.4	1.5	0	0	0	2.2
ラジオ	7.0	15.2	32.6	27.4	7.8	4.8	1.5	3.7
雑 誌	2.2	12.6	40.7	25.2	13.0	3.0	0.4	3.0
インターネット	1.1	3.0	8.5	23.0	23.3	20.7	12.6	7.8
政治家	13.7	22.6	30.0	21.5	7.0	1.1	0.4	3.7
財 界	4.8	14.4	30.0	27.0	12.2	4.8	2.2	4.4
労働組合	0.7	9.3	22.6	33.0	18.1	10.4	1.5	4.4
農業団体	2.6	10.4	26.7	26.7	16.3	10.7	2.2	4.4
官 僚	14.8	34.1	31.1	12.6	2.2	1.5	0.4	3.3
学者・文化人	0.4	10.4	27.4	35.6	13.3	7.0	2.6	3.3

[注] 左側の①ほど影響力があり右側の⑦ほど影響力がない、ということを示す。DKは「わからない」、NAは「解答なし」。

[出所] 読売新聞社政治部編、「政まつりごと」1996. 351頁。

図8-2 「日本政治全般における影響力」(7点法) JIGS2調査2006-07: Q26



自治体や外国の政府・機関より上位であった。(図8-2. 表7-3 参照)

他の国々ではマス・メディアは第2-3位であるから、国際比較からみても日本が特に高いわけではない。この国際調査からも、マス・メディアが、特に自由民主主義の先進国だけでなく、ほとんどの国で大きな役割を果たすことは確認できる。それが大衆社会の政治である。

とは言え日本でのメディアの社会への規定力は、他の国より強い可能性がある。メディアの規模、普及、日本語の特殊性からみればそのことは言えるかもしれない。一つは、全国紙等、新聞の世界的にみて特徴的な発達、テレビ等、他のメディアとの連動、メディアと他のアクターとの関係等から、そうしたことを検討する必要がある。

5-2. 巨大な全国紙体制、各種新聞の発達

全国紙体制は、3つの点で日本の政治環境の重要な特徴をなす。

第1に、その規模の巨大さである。日刊1紙が数百万部以上という規模の発行部数は、先進諸国の中でも例をみない。世界の10大紙のうち5つは日本の新聞である。アメリカの New York Times, 96万部 ; Los Angeles Times, 190万部 ; USA Today, 330万部 (Gale Directory of Publications and Broadcast Media, 2007による) と、それぞれ100万から300万程の発行部数である。ヨーロッパにも2,3の大衆紙で400万部を越すものがあるが、高級紙は最大で50万部程度である。

第2に、全国性である。首都のみならず、全国主要都市・地域は数個の全国紙によってカバーされている。特に、政治経済の主要機関及びその従業者はその読者である。

第3に、高級紙と大衆紙の区分がない。

さらに、ブロック紙・地方紙等も大いに発達している。

この全国紙体制が、全国テレビ網及び全国週刊誌と連動している。テ

レビの普及率は1960年代中頃には100%に近づいた。1960年末の初めての政党政党首テレビ討論会、1972年佐藤首相退陣の際のテレビ・カメラだけの退陣記者会見、そして、1980年代以降の中曽根政権・海部政権でのテレビを意識した首相の演技等、テレビと政治の関係は深まる一方である（内川1979）。週刊誌自体の登場は1950年代であり、1956年に『週刊新潮』が初めて非新聞社系のそれとして登場し、ブームを呼んだ。週刊誌は80年代には急速に多様化した。主要誌の発行部数は数十万台である（藤竹・山本1994）。

もう一つ、日本のマス・メディアで興味が持たれるのは、他のアクターとの関係である。例えば記者クラブ制度（藤竹・山本1994、42頁）と番記者である。これらについては、様々な点から批判が行われている。情報の均一化、政府との協調関係、外国メディアや独立ジャーナリスト排除、発信力の偏り等である。

政府や他のアクターとの関係では、メディア関係者が、政府や関連機関の諮問機関である審議会、懇談会、研究会等の重要なメンバーである。以上から、マス・メディアが構造的に強力であるという主張も根拠がある。

6. メディアの影響力、その2：ミクロ

マス・メディアの影響力は一般に強いと認識されていることがわかった。質問の仕方にもよるが、たいていの国では、マス・メディアの影響力は官僚や政党等に次いで高いことが多い。

では、マス・メディアは人々にどのようにして、どのように影響を及ぼすのだろうか。3つの時間、期間をおいた影響が考えらる。

メディアの影響には報道等、1から数回のメッセージに接してすぐに

起こる短期効果、数週間から何カ月の報道等に接して起こる中期効果、そして何年もかけて培養されて態度にしみいる長期効果と分けることができる。

中期的な効果として議題設定の問題を考えてみよう。

マス・メディアは公共性のある問題を報道する際に、どれくらい報道するか、どのように問題を切り取るかの判断をする。そのため、政治に関する議題（争点）を設定しているという主張があり、これを議題設定仮説と呼ぶ。

また、特定の争点がマス・メディアで強調されると、有権者が指導者を評価する際の基準としても比重を増すという効果をプライミング効果（誘発効果）と呼ぶ。このように、マス・メディアは、有権者と政治の議題、指導者への評価基準の間で影響をもつ可能性がある。

長期的には人々の思考の枠付けを行うことが考えられる。

フレーミング（全体の枠付け）、という概念を用いて、メディアは人々が

①問題を定義し、②その原因を診断し、③それについて道徳的判断をし、④対策を示唆する。つまり全体の問題そのものを枠付けるとみることとできる。

7. まとめ

市民が、有権者として、政治に参加し、影響力を行使することは、政治体制において民主主義の質を発展させる基本である。日本では、投票以外は、他の国に比して高い水準ではないようだ。他方で、マス・メディアの発達世界的にみても特筆すべきものがある。メディアが多様な市民の意見を吸い上げ、また市民に情報を提供することは、民主主義

の基本である。政治体制の型として、多元的な体制にも不可欠である。体制の型が「闘争的」な、いわば政局的な様相を示すか、「協調的」で政策志向になるかも、マス・メディアによるところが大きい。日本の巨大なメディアが実際にどのような政治的機能を果たしているかは、政治学の大きな研究課題である。

他方で、有権者とメディアの環境は激変している。21世紀に入り、情報公開法の施行とともに、官庁等、政治・行政情報や国会議事録、審議会議事録等、政策過程情報も関連機関のホームページを通じてオープンになり、小泉内閣以後でのメールマガジンの普及等からも、急展開する可能性を示している。新メディアは、極めて多彩であり、多元的である。双方向性をもつものや巨大なデータ、世界的なデータへのアクセスを可能にするもの、個人がベースで可能であるもの等、基本的に多元主義を志向する。しかし他方で、国民が直接、政策決定者に「アクセス」できるという「可能性」のために、大衆迎合的なポピュリズムや大衆操作の可能性も存在し、また新しいメディアが完全に階級的性格を失っているわけでもない。こうした他のモデルとの関連性も今後の研究課題である。

参考文献

- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 2000『政治過程論』有斐閣
 蒲島郁夫 1988『政治参加』東京大学出版会
 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川陽一 2007『メディアと政治』有斐閣
 クラウス、エリス（藤井禎介訳）2000「日本の首相—過去、現在、未来」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか：行政篇』木鐸社
 西沢由隆 2004「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識——Who said I wanted to participate?」『同志社法学』296号

9 | 社会集団

第1章において、現代政治が大衆社会と多層的ガバナンスという2つの条件下で展開していることを確認した。そのような条件下で、市民は、自らの利益、理念、関心を実現するために、どのようにして「政治参加」するのだろうか。近年、情報テクノロジーの急発展によって、個人による情報発信が可能となってきた。しかし、たいていの場合、政治参加は何らかの「集団」を通すことが多い。

本章のテーマは、社会集団である。「社会集団」は組織されることで「団体」となる。団体は、「利益団体」という顔と「市民社会」という2つの顔をもっている。政治システムにおいては、システム機能と過程機能の双方を担っている。個人の集合体としての社会集団がどのようにして形成され、アクターとして公的決定に関与しているのかを、現代日本に注目しながら、国際比較の観点を交えて解説していく。

1. 2つの顔をもつ団体

1-1. 利益団体の顔

第1章では、政治とは公的決定であると定義した。国レベルでの公的決定の主たる担い手は、10章から12章でみるように主として政治家と官僚という2群のエリートたちである。彼らの判断、公的決定に影響を与えるアクターとして、前章でとりあげた「有権者とマス・メディア」がある。さらに、今回とりあげる社会集団（様々な団体や組織）もまた、政治家や官僚の判断に大きな影響を与えている。とりわけ、自由民

主主義の質をもつ先進国の政治体制で影響が大きい。選挙が重要な役割を果たし、社会の様々な情報が重要となるためである。

政治学ではこれらの社会集団を、「利益集団、利益団体、圧力団体」といった概念で捉え、その活動が政府の政策決定に影響を与えていると考えてきた。このような名称は、各団体が「個別的な利益」を追求しているという評価につながりやすい。ただし、実際には公共的な利益（関心）のためにも活動している。利益集団という用語は、Interest Groupの訳語である。Interestとは「利益」の他、「利害関心」あるいは「関心」という意味をもつ。Interest Groupとは、特定の関心をもつ集団なのである。詳しい定義は例えば次のようなものである（伊藤・田中・真淵2000, 7章参照）。

利益（関心）集団＝政治（公的決定）に関心（利益）をもつすべての集団。組織されているかどうかは問わない。

利益団体＝利益集団のうち、人々が職業的ないし生活的な利益（関心）をもとに組織化された組織。

圧力団体＝自らの利益を守ったり、推進するために議会や政府に働きかける利益団体。働きかけることを圧力活動、ロビイングという。

アクター相互による評価法による調査グループの一員として、筆者たちは200以上の日本の圧力団体と思われる巨大団体へのインタビュー調査（1994年、2003年）を実施した¹。主要な100団体のリストを示し、「あなたの個人的な判断で結構であるが、次の中から日本の政策形成全般に影響力が強いと考えられる団体を選んでください。」と質問した。「全般に影響力がある」、「全般に影響力がない」に印をつけて回答してもらった結果が表9-1である。これらの団体は、巨大団体相互の評価によって選ばれた。政治過程において重要な社会（圧力団体）アク

1 一連の調査について、村松・久米編2006参照。

ターであると言える。政界や官庁等、他の分野でのアクターについては知ることができないという限界はあるが、日本政治分析において貴重な調査結果となっている。

表に示した「影響力評点」とは、全団体のうちいくつかの団体が、当該団体が影響力をもつと認識しているかを示したものである²。例えば1位の経済団体連合会の1994年影響力評点79.8%とは、247団体（被調査団体）のうち197団体（79.8%）が経済団体連合会に印をつけたことを示している。2003年にはそれらは66.1%まで低下している。上位に位置するのは、経済総合団体や全国労働中央団体、知事会や農協中央

表9-1 団体の影響力評点順位（1994年は247団体、2003年は233団体に占める%）

1994年			2003年		
順位	団体名	%	順位	団体名	%
1	経済団体連合会	79.8	1	日本経済団体連合会	66.1
2	経済同友会	57.5	2	日本労働組合総連合会（連合）	41.2
3	日本労働組合総連合会（連合）	53.0	3	経済同友会	40.3
4	日本経営者団体連盟	49.4	4	日本商工会議所	38.2
5	日本商工会議所	42.5	5	日本医師会	35.6
6	全国銀行協会連合会	26.7	6	全国知事会	26.6
7	全国知事会	23.1	7	全国銀行協会	25.8
8	関西経済連合会	21.5	8	日本弁護士連合会	18.9
9	全国農業協同組合中央会	20.2	9	全国農業協同組合中央会	18.5
10	日本鉄鋼連盟	19.8	10	日本遺族会	16.7
11	日本医師会	18.2	11	全国中小企業団体中央会	14.2
12	石油連盟	17.0		全国市長会	14.2
	全国中小企業団体中央会	17.0	12	日本鉄鋼連盟	13.3
13	日本生産性本部	16.2		全国建設業協会	13.3
14	全国市長会	15.0	13	関西経済連合会	12.4
15	電気事業連合会	13.8	14	全国消費者団体連絡会	12.0
16	全国都道府県議会議長会	12.1	15	野村総合研究所	11.6
17	全日本自治団体労働組合（自治労）	11.3	16	電気事業連合会	11.2
16	全国建設業協会	10.9		主婦連合会	11.2
	全国労働組合総連合（全労連）	10.9		全国都道府県議会議長会	11.2
17	日本教職員組合	10.5	17	石油連盟	10.7
	日本弁護士連合会	10.5		全日本自治団体労働組合（自治労）	10.7
18	全国労働組合連絡協議会（全労協）	10.1		日本教職員組合（日教組）	10.7
			18	全国町村会	10.3

註）調査団体の中で言及した団体の%。調査団体数は1994年247、2003年233。

2 このリストでの評点と各団体の新聞への頻出度との相関は極めて高い。影響力の評価は知名度の評価に終わる可能性があることは注意すべきである。

会、医師会等、著名な団体であることがわかる。

これらの団体はそれぞれ、経済界、労働界、地方自治体、農業従事者、医師等、各業界の意見を集約し、政府へと伝達する機能を担っているものと考えられる。

1-2. 市民社会の顔

その一方、「個別の利益」には還元されない、「公共の利益」に資するべく活動しているとされる社会集団、団体もある。こうした団体は、市民社会、市民社会組織、NGO、NPO、ヴォランタリー団体等と呼ばれている。

日本で代表的なのは、1998年に誕生した特定非営利活動法人（以下、NPO法人あるいはNPO）である。特定非営利活動促進法の第1条第2項は、NPO法人は「不特定多数かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする活動」を行う団体でなければならないと規定している³。「不特定多数かつ多数のものの利益」が何を指すかは必ずしも明示的でないが、広い意味で「公共の利益」と呼ばれるものと考えてさしつかえない。

このように、実際には、個人、市民の集合体としての団体は、「自己の利益」を追求するアクターとして捉えられることも、「公共の利益」を追求するアクターとして捉えられることもある。同じ団体が2つの顔をもっているのである。

1-3. 現代社会における市民社会の位置

では、利益団体と市民社会という二面性をいかにして把握することができるだろうか。我々の暮らす社会に存在する組織や団体を大別する

3 別表において保健・医療・福祉、社会教育、まちづくり、環境保全、災害救援、国際協力等、17（2003年5月の法改正以前は12）の具体的な活動内容が掲げられている。また同条2項では、特定非営利活動法人とはこれら17の特定非営利活動を行うことを主たる目的とする非営利団体で、宗教活動、政治活動または選挙活動を行わないもの、との規定がなされている。

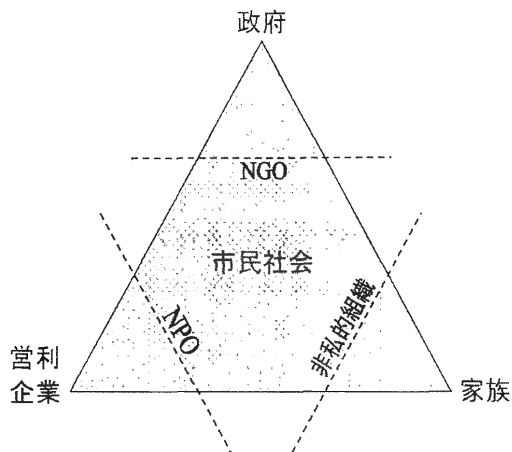


図9-1 市民社会の位置付け

と、①政府、②市場（営利企業）、③家族（人間の私的な親密圏）、④市民社会という4つに分けられる。「利益団体」や「NPO」と呼ばれる様々な団体は、④市民社会で活動する団体である。図式的に整理すると、市民社会は政府、市場、家族とを媒介する領域として把握できる（図9-1）。

そもそも市民社会という概念は、市民革命によって成立したイギリス等、近代資本主義社会において、政府（国家）に対する社会を指す概念として使われていた。しかし、その担い手は主に独立した事業家、後の資本家（ブルジョワ）階級であった。その結果、市民社会は「ブルジョワ社会」を指す概念として用いられていた（G.W.F.ヘーゲル、K.マルクスらの用法）。

その一方で、国家でも市場でも家族でもない中間集団としての自発的結社（Voluntary Association）に注目した議論も登場した（C.A.H.トク

ヴィル, A.グラムシらの用法)。この場合、政治社会、経済社会とは別に、結社等、中間集団に注目して市民社会が把握される。1990年前後から、日本や各国で注目される「市民社会」は、自発的結社としての団体に着目した概念と言える。

2. 政治システムにおける団体

では、現実の政治過程において、団体はどのような機能を果たしているのだろうか。政治システムの観点からみると、①システム機能、②過程機能という観点から整理することができる（2章の図2-2、3章の図3-1を参照）。これらは、①団体内部における個人（市民）と組織との関係、②アクターとしての団体と他の政治アクターとの関係に関わる機能である。

2-1. 過程機能

団体を利益団体、圧力団体と捉える伝統的な政治学の見方にたてば、もっとも重要な機能は利益（関心）表明（表出）である。団体は様々な利益を代表して組織される。その形成、運営プロセスでは、メンバー各人の利益が集約されていく。そして、団体は政党や官僚等、政策形成、決定に直接携わるアクターに働きかけることを通して自らの利益を表出し、政策決定に影響を与えようとする。このような活動はロビイングと呼ばれる。団体内部において集約された利益はロビイング等の活動を通じて表出するのである⁴。

さらに、利益集約機能を果たす場合もある。3節で詳しく解説するように、政府の政策決定に頂上団体が関与している場合、下位団体から表出された利益が集約され、頂上団体に代表される利益として政策決定の場に表出され、政策決定に直結する。頂上団体とは、全国に所在する

4 ロビイングとは、議会の廊下（ロビー）にたむろする団体関係者、利益代表的関係者が議員に働きかける活動に由来している。

様々な団体を統合する団体のことである。団体間で闘争や調整が発生し、その結果として利益が集約されていくことになる。

こうした利益表出・集約機能は政治システムの入力過程に相当するが、その一方で団体は出力過程にも関わっている。政府の政策実施を様々な側面から支援しているのである。小さな政府を目指す場合、政府の行政活動は最低限として、民間団体の活動領域を拡大する必要がある。また、大きな政府を目指す場合にも、経済成長に伴う財政規模の拡大が難しいという条件下では、民間団体の活動に頼らざるを得なくなる。団体の政策実施機能は、現代国家において必要不可欠のものとなっているのである。

2-2. システム機能

システム機能としては、まず、政治的通信（コミュニケーション）機能がある。大衆社会の成立した現代社会においては、政治的通信機能の第1の担い手は前章でとりあげたマス・メディアである。しかし、様々な団体はマス・メディアではあまり流通することのない、自己の関係する分野における専門的な情報をもつ。このような情報を共有することで、団体独自の政治的通信機能を発揮することになる。

次に政治的社会化機能である。政治的社会化とは「社会の支配的な政治行動様式としての政治文化が個人の内面に定着していく過程」である。団体への所属、団体活動への参加を通して、個人は様々な形で政治に関わっている。そのようなプロセスで政治的情報を獲得した個人は、政治的に社会化されていく。6章でとりあげた、個人の政治文化や政治意識を考えるうえで、団体の存在は大きな影響を与えているのである。

最後に、政治的通信と政治的社会化という機能を果たす団体の活動に参加する個人は、政党への人材供給源となる。これは、団体の政治的補

充機能という。政治家の前職をみても、団体職員、NGO・NPO、労働組合等、団体出身者が多くみられる。官庁でも、団体関係者が出向していることがよくある。

このように、利益集団とも称される社会集団は、政治システムにおいて極めて多岐に及ぶ機能を果たしている。過程機能は、政治システムにおける循環の中で団体を捉えており、政治システムの中でアクターとしての団体が果たす機能に注目している。それに対してシステム機能は、団体の内部に光を当て、個人同士あるいは団体と個人との関係性に注目している。

このような団体の機能を踏まえると、現実の団体を分析する視点として、アクターとしての団体と政治システム、組織としての団体と個人という2つの視点を設定することができる。いずれの場合にも重要なのは、団体や個人の「個別的利益」の追求行動を、いかにして政治システムや組織全体の「公共利益」の達成につなげるか、という点である。以下では、まず、組織としての団体と個人、次に、アクターとしての団体と政治システムとの関係を考えていきたい。

3. 組織としての団体：形成と存立

3-1. 団体の形成

政治学の中には社会集団の分析によって、政治現象、さらには社会現象の全てを説明しようとする集団理論という立場がある（ベントリー原著1908、訳書1994、Truman 1951）⁵。集団理論では、集団は共通の利益をもつ人々によって構成され、利益と集団活動は一体のものであると把握された。集団のメンバーは集団の利益追求活動に自動的に参加していることが前提とされたのである。

国も立場も異なるが、K.マルクス等も労働者集団（階級）＝階級意

5 1970年代市民運動に関心をもって政治学を学び始めた主任講師が最初に、学問的な研究を始めたのはこのA.F. Bentleyの集団理論＝政治過程論であった。

識＝集合行為を前提としていた。集団、階級等、人間の客観的利益を同じくする人々は同じような活動に従事することが当たり前とみられていた。

こうした集団理論の見解に対して、個人と団体の関係性に注目して批判を提起したのがオルソン (Mancur Olson) だった。オルソンは、個人の利益を追求する功利的個人を前提とすると、多様な団体を組織化することは難しいと主張した。集団と共有する利益以外に、各個人は個々の利益を別にもつのである。

仮に、集団＝団体が「利益の享受を、原理的に排除することのできない集合的利益」を供給すると、団体の会員ではない潜在的な受益者も利益を享受することができる。したがって、他者の団体への参加による集合的な利益が供給されるならば、個々の潜在的な受益者は自らコストをかけてまで団体活動に参加しない。しかし、個人がこのように考えて団体活動に参加しないと、仮に自分だけが参加しても集合的利益は供給されない。このような論理に基づけば、参加者がいなくなり団体は形成されないことになる。オルソンの想定した功利的個人はフリーライダーと呼ばれ、ここで紹介した問題は一般に集合行為問題と呼ばれている (オルソン原著 1965, 訳書 1996)。

例えば、戦前の日本での女性の地位改善運動や婦人参政権運動を考えてみよう。その運動の集団成員でなくとも、一旦、家族法が変わり、女性の地位が向上すると、全ての女性はその権利＝利益を享受できる。同様に、婦人参政権運動に参加しなくとも、それが実現すれば全成人女性は有権者となる。ほとんどの社会運動はこうした性格をもっている。

オルソンの見解によれば、団体が組織されるためにはフリーライダーを排除し、集合行為問題を解決しなければならない。オルソン自身が示した解決策は、会員に対する選択的誘因 (会員にならないと得られない

個別的な便益、特権、資金等)の提供、法等による強制、集団規模の小ささ(ネットワーク化)という3つであった。また、「政治的企業家」というリーダーの存在が団体の組織化を促すという解決策もある。さらに、団体設立に際して外部からの設立支援が重要だという指摘もある(Walker 1983; King and Walker 1991)。

集団の組織化に影響を与えるアクターとして、特に有力なのは政府である。政府による促進や規制、義務的会員制、補助金等、財政的な誘導等が集団の組織化を促す要因にも、阻害する要因にもなるのである。近年では、アメリカの日本政治研究者であるペッカネン(Robert Pekkanen)が、日本の市民社会は「アドボカシーなきメンバーシップ」と要約できる住民自治組織が多数を占めており、アドボカシー団体が成長してこなかった要因は、民法における法人格の規定にあったと指摘した。それはまた、NPO法等、新しい法律の意義を強調するものでもある(ペッカネン2008)。

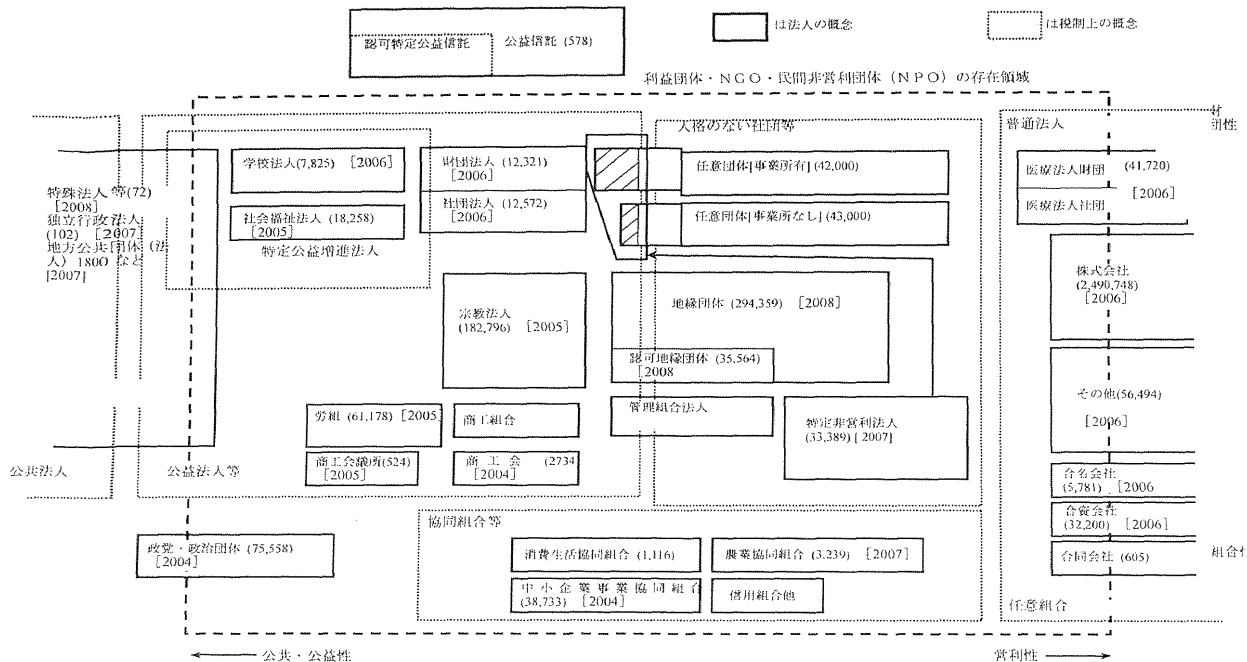
第3章「図3-2 政治体制の変化と市民社会組織の形成」でみたような、設立年の推移は、社会経済の変化とともに、政府から働きかけの要因も大いに関係がある。1950-70年代にたくさん形成された業界団体等はそのよい例と言えよう。

3-2. 団体の現在地図：政府の関与する組織化の例

図9-2は、2007年前後の現代日本の主要な団体を示した地図である。その後、公益法人改革(公益社団・財団法人、一般社団・財団法人)が進行しているので、注意する必要がある。この地図をみれば、何十万という団体が日本に存在することがわかる。

それらの増加・減少という傾向を検討してみると、増加しているのは、非営利活動法人、社会福祉法人、会社、医療法人等であり、減少が

図9-2 現代日本の団体地図



（資料）団体・法人の位置については、総合研究開発機構研究報告書No930034『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』1994年、27頁の図をもとに加筆。団体数については、筆者が政府統計により追加補充した。2007年または最近年の数値。中央右の網掛け部分は、制度化が十分でない領域を示す。

資料：辻中・森 1998。にアークを追加。

著しいのは、農協、労働組合、特殊法人、認可法人、消費者生協、商工会、（地方公共団体＝市町村）等である。1990年代後半から、それまで増大していた多くの団体法人が減少に転じており、日本の市民社会の転機、特に政府との関係での転機が訪れていることがわかる。

3-3. 団体の内部過程

では、このようにして形成された団体においては、どのような運営がなされているのだろうか。

組織の内部構造としては古くから「寡頭制の鉄則」という命題が提起されてきた（ミヘルス原著1910、訳書1973-4）。組織規模が大きくなると組織の果たすべき役割が量的に増大し、質的に複雑になるため、組織運営の分業化と専門化が進む。多数の成員が直接意思決定に参加することは不可能であるため、少数の指導者が生じる。そして、組織規模が拡大するほど指導者と一般成員との分離が進み、一部に権力が生じてしまうという議論である。

ミヘルスの提起した寡頭制の鉄則は、2章で提示した公的決定の主体をめぐる議論と関連している。一部のアクターが団体内部での権力を握り、決定を行っているとすれば、そこには「エリート主義」ともいえるべき特徴を見い出すことができる。これに対して、多数が関与し民主的な組織運営が行われているのであれば、そこでは「多元主義」と言える特徴を見い出すことができる。公的決定の主体をめぐる類型は、団体内部の運営にも応用できる視点と言えよう。

4. アクターとしての団体：公的決定への関与

ここまで、組織としての団体と個人の関係をみてきた。次に、政治システムにおけるアクターとしての団体の行動をみていこう。

4-1. 団体の類型化

団体をアクターとして捉える際には、団体を何らかの指標で分類することが有効である。指標としては、①設立や運営の資金源、②設立時の事情・イニシアティブ、③当該団体の基礎となる集団の性格、④団体のもつ法人格、⑤集団の規模、⑥団体内の個人と団体との交換過程に注目した交換便益による分類、⑦団体の政策関心等がある（辻中1988）。

実証研究でよく用いられるのは、⑦団体の政策関心に注目した分類である。例えば農林水産業政策に関心をもつ団体は農林水産業団体となる。農協や漁協がこれにあたる。同じように経済・業界団体、労働団体、教育団体、行政関係団体、福祉団体、専門家団体、政治団体、市民団体等の分類がなされてきた。

さらに大きな類型として、③当該団体の基礎となる集団の性格と関連付けて、会員の資格要件（個人加入かどうか）と団体の営利性（経済活動と関連しているかどうか）による4大類型がある（Walker 1983）。農林水産業団体、経済・業界団体、労働団体等、職業・生産関連団体は「営利セクター」、教育団体、行政関係団体、福祉団体、専門家団体等、非営利の社会サービス団体は「非営利セクター」、政治団体、市民団体等、個人加入を原則とする団体は「市民セクター」とされる。この他、以上3類型の性格を複合的に有する団体は「混合セクター」と呼ばれる。

ここで、4大類型に従って、国際比較調査（首都での比較）を用いて、日本の特徴をみておこう。図9-3に示したように、日本では営利セクターが多いことが特徴的である（辻中・崔・久保2010, 69-70頁）。日本と同様に、営利セクターが多いのは、やや特殊な分類での中国、バングラデシュ等である。団体の分布、増減の傾向、こうしたものの自体が、政府の公的決定、制度や施策と緊密に関係する。そのため、政府への働きかけが生じることになる。

表9-2 団体分類

団体分類	N	%
農林水産業団体	2,777	17.6
経済・業界団体	4,000	25.3
労働団体	1,184	7.5
教育団体	570	3.6
行政関係団体	845	5.4
福祉団体	1,175	7.4
専門家団体	857	5.4
政治団体	337	2.1
市民団体	704	4.5
学術・文化団体	592	3.8
趣味・スポーツ団体	460	2.9
宗教団体	136	0.9
その他	1,985	12.6
不明（無記入など）	169	1.0
全体	15,791	100

(出所：辻中・森2010：表1-2)

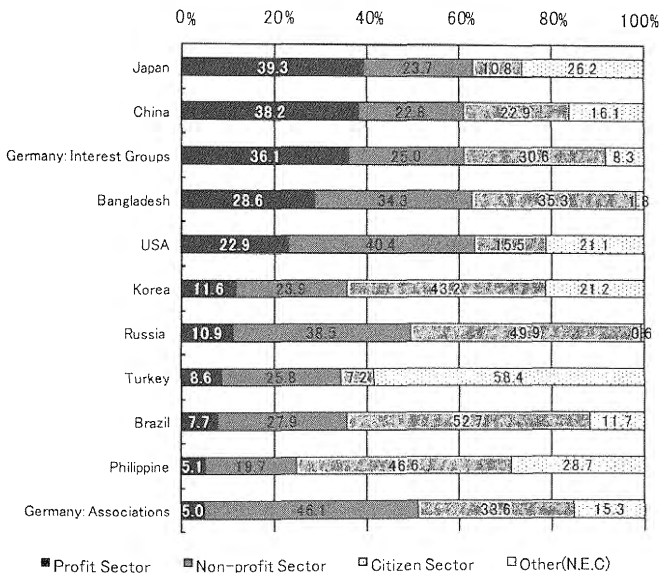


図9-3 団体の分類：国際比較 (出所：辻中・森編2010)

4-2. 政府の公的決定への働きかけ

では、上記のような団体は、政府に対してどのようなルートを通じた働きかけを行っているのだろうか。

第10章、第12章で詳しく検討するが、日本においてこれまで、政策決定を実質的に担ってきたのは政治家と官僚だった。理念的に考えると団体は、政治家の集合体としての政党に働きかけるルート（政党ルート）と、官僚を中心とした行政に働きかけるルート（行政ルート）のいずれかを通して、政府の政策決定に働きかけるものと考えられる。こうした政府内部（インサイド）への働きかけを有効に行うことができない場合、団体はメディア等、政府外部（アウトサイド）への働きかけを行う。このような経路を通じてなされる団体の主張・要求活動がロビイング活動である（石生2002；山本2010）。政権与党を支持する団体がインサイド戦術を行使しやすいのに対して、野党の支持団体はアウトサイド戦術に頼る傾向にある。

政党ルートへの働きかけを考えるうえで重要な論点は、政党システムとの関連である。政党システムの変化が団体の行動にどのような影響を与えるのかは、必ずしも十分に明らかとなっていないが、日本とドイツの比較分析からは、政治変動に追随して団体世界の変化が生じることが明らかとなりつつある（辻中2006）。特に日本では、2009年の政権交代に先駆けて、これまで自民党を支持してきた団体の中で、支持政党を持たない中立的な団体の比率が高まっていた（森2010；濱本2010）。自民党一党優位体制が崩壊する中で、団体世界における自民党一党優位体制が弱体化していた。

他方、行政ルートへの働きかけとしては、諮問機関や人の交換を活用した行政スタイルが大きな影響を与えている。日本を例にとると、省庁からの天下り、審議会への参加等を通して、団体は行政官庁との人の交

換を行っている。このように形成されたネットワークを活用して、団体は行政ルートへの働きかけを行うことが可能となる。しかし、これらに近年、大きな変化がみられる。政治家と官僚、政治・行政関係の根本的な変化が観察できるのである。

5. 日本の利益団体と市民社会の新しい動向

5-1. NPO法の制定と政権交代の影響

日本の利益団体や市民社会は、近年、3つの大きな変化の波を受けている。

①経済の低迷と団体の財政危機

1990年代初頭にバブル経済がはじけ、1990年代末に金融危機等、深刻な経済の停滞が生じたことから、政府の財政赤字が急膨張を始めた。それによって、政府に近い利益団体や、また企業活動に近い営利セクターを中心に、団体財政が大きなダメージを受けている。

②NPO法の制定等、新しい制度の登場

1995年1月に発生した阪神淡路大震災では、多くの市民団体が復興に貢献した。これを契機として、NPO法の制定が実現した。認定NPO法人制度の導入、公益法人制度改革、寄付税制制度の創設等、日本の市民社会の活動空間は大きな拡がりをみせている。

NPOの登場は、多層的ガバナンスの進展と相まって日本の市民社会に大きな変化をもたらす可能性がある。特に地方レベルでは、NPOがガバナンスの担い手となることが期待されている。しかし、地方政府の「下請け」となることも懸念されている。その一方で、活動資源を政府に依存しながら市民社会の強化を訴えるという道筋もあるだろう。

③2009年政権交代の影響

もう一つの変化は政権交代である。2009年8月衆議院総選挙において、

民主党を中心とする連立内閣が発足した。団体世界の再編は政党システムの再編の後に生じる可能性が大きく、民主党連立政権の誕生後、多くの団体は中立的な立場へと移行している。ただ、そのような移行をみせた団体は多数とは言えず、少なくとも政権交代前夜の2007年時点では、自民党を支持する団体が依然として持続していた。

5-2. 地方における利益団体と市民社会組織の活性化

このような変化の波を受けて、近年注目が高まっているのが地方における団体の活動である。JIGS2調査によれば、実に8割近い団体が地方で活動している。

地方における団体の活動が日本政治全般に最初に大きなインパクトを与えたのは、都市化に伴う都市問題の発生を契機とした各地の住民運動であった。その背景には、大衆社会化の進展により伝統的地域団体への参加が減少し、都市住民による運動体が多数出現するというメカニズムが存在していた。そうした運動は、政府の政策運営に対する対抗・監視活動という機能も果たした。ただし、運動体が任意団体にとどまっているという点に、地方における団体の活動の脆弱性があったと言えよう。

しかし、NPO法の制定はこうした住民運動の法人化、組織化を促したものと考えられる。これに加えて、地方自治体の財政状況が悪化することにより、NPOを含めた様々な団体の活動の重要性を高めているという背景もある。

ただ、NPOの活動を考えるうえで避けて通れないのが、自治会や町内会といった住民自治組織との関わりである。政治学の立場からみると、日本の住民自治組織は「行政媒介型市民社会組織」という特徴をもつ。ただし、「アドボカシーなきメンバーシップ」と象徴的に言い表されるように、住民自治組織は政府への政策提言などのアドボカシー活動

をほとんど行ってこなかった。もっとも近年では、住民自治組織が利益表出機能と政策実施機能という、政治システムの入力と出力の両過程で重要な役割を果たしていることが実証的に明らかとなっている（辻中・ペッカネン・山本 2009）。

6. まとめ

本章では、社会集団が、利益団体と市民社会の2つの顔をもつこと、政治システムにおいて様々な機能を果たしていることを確認し、主として日本を素材に、組織としての団体の形成・存立の現状、アクターとしての団体の活動、政治への関与を述べた。最後に、日本の利益団体政治や市民社会が大きな転機にあることを観察した。

以上のような特徴を全体としてどのように捉えることができるだろうか。中央レベルでの諸団体の活動は、一般に「利益団体」による政治活動として捉えられてきた側面である。それに対して、住民運動は「市民社会」の一側面として捉えられてきた側面であると言えよう。さらに、自治会・町内会の活動は日本国内では必ずしも「市民社会」としては捉えられてこなかったものの、国際比較の観点からみると日本の「市民社会」にみられる顕著な特徴として指摘できる。全てに共通する点は、団体が政府と密接な関係を築いてきたという点である。厳密な国際比較を積み重ねる必要があるものの、官と民の密接な関係性が中央と地方にかかわらず日本の利益団体政治全般にみられる特徴なのである。

参考文献

伊藤光利・田中愛治・真淵勝2000『政治過程論』有斐閣

オルソン, マンサー 1983 (依田博・森脇俊雅訳)『集合行為論』ミネルヴァ書房
シュミッター, P.=G.レームブルッフ編1984 (山口定監訳)『現代コーポラティズム』

I 木鐸社

シュミッター, P.=G.レームブルッフ編1986 (山口定監訳)『現代コーポラティズム』

II 木鐸社

新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子2004『比較政治経済学』有斐閣

辻中豊 1988『利益集団』(現代政治学叢書14) 東京大学出版会

辻中豊編2002『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社

辻中豊・森裕城編2010『現代社会集団の政治機能』木鐸社

辻中豊・ロバート・ベッカネン・山本英弘2009『現代日本の自治会・町内会』木鐸社

10 | 議員と政党

民主主義政治システムにおいて、公的決定のもっとも中心的な形は、国内的には法律の制定と予算の決定、国際的には条約締結や国際組織加盟等の批准（決定）である。その決定を行う制度が選挙で選ばれた代表（議員）からなる議会である。議会において、議論し、法案を提案し、修正し、可否を決定（変換）する主体が議員であり、より実際的には議員の集団組織である政党である。

1. はじめに：議員・政党の活躍する場としての「議会」

1-1. 議会制度

第5章において、議会制度について説明した。民主主義政治システムにおいて、公的決定のもっとも中心的な形は、国内的には法律の制定と予算の決定、国際的には条約締結や国際組織加盟等の批准（決定）である。その決定を行う制度が、選挙で選ばれた代表から成る議会である。代表は選出基盤として個々の地域での選挙区をもつ場合も、個々の地域代表ではなく、国民全体の代表であると規範的に憲法等で規定される。

議院内閣制下の議会は、内閣を構成するが、これは議会主権（国会中心主義）の原則と関連する。大統領制での議会は、アメリカ型のように議会権力と執政府権力の権力分立が特徴の場合と、フランス型のように議会、議院内閣制の首相・内閣、大統領が併存する場合がある。いずれにせよ二重の代表制度が並列している。

N.ポルスビー(1975, 邦訳2009)は、議會を「変換型 transformative」と「闘技場(アリーナ)型 arenas」に分類した。変換型では、議會は市民からの様々な要求を法案の形に流し込み、法律に変換する。独立した能力をもち、議會内で法案が修正され形成される。他方、闘技場(アリーナ)型では、議會は争点、相違点を明確にしつつ、自らの党派の政策的優越を主張する討論の場である。そこではたいていの場合、法案が修正されるわけではなく、内閣・与党提案が成立する。いずれにおいても、議會において、個々の議員と、その集団組織である政党が主体となる。

1-2. 議會の立法機能における政党

立法過程では、第5章で述べたように、一院制か両院制か、読会制か委員会制か、内閣法中心か、議員立法中心か等の論点がある。日本では、法案提出要件(議員提出法案において予算関連法案は、提出者と衆50名、参20名の賛成、それ以外の法案では、提出者と衆20名、参10名)があり、この点からも、政党(会派)が不可欠の重要性をもつ。公的決定の実際の、制度的にも主役として政党、与党、政治家の意義は大きい。確かに13カ国市民社会調査(第9章)でも、どの国も政党はトップグループであった。言うまでもないが、現代社会において間接民主主義、代議制は不可避である。

2. 政党の形成

2-1. 憲法や法律にはなかった政党

第7章「政策過程とアクター」で触れたように、アクターの中には統治制度に規定されていないものが存在している。実は、「政党」というアクターもその一つである。政党という言葉は、日本国憲法の中には存

在しない。法律の中でも政党という言葉は近年まで出てこなかった。1994年の政党助成法という法律の中で、ようやく政党の定義がなされた。しかし、市民1人あたり250円の資金を政党に配分するために、あえて定義をしただけである。そもそも政党とはどのような存在なのだろうか。

政党を意味する political party という言葉はフランス語の partir (分ける) に由来している。元々、「部分」「分派」やそれへの参加という意味の言葉である。語源からみても、政党とは政治家達の仲間集団を指していて、徒党 (faction) や派閥 (clique) の一種とみられており、政党は公的なものと対立する徒党と同一視されていた。

アメリカのフェデラリスト (建国時の連邦主義者) の一人、マディソン (James Madison 1751-1836) は、『ザ・フェデラリスト』第10章「党派 (faction)」(訳書1973)において、人間の才能の多様性、そこから生じる財産の多様性から諸利益 (群) と党派が生じるものであり、この原因は除去しえず、「対策はただその効果を抑制する方法」にある、として代表的民主制・共和制、大きな共和国、連邦制での「一層多様な利益」の発生が、公共の福祉を保障すると主張した。

日本でも政党は、自由民権運動 (1870年代-80年代) から生まれた板垣退助の自由党 (1881年) や大隈重信の立憲改進黨 (1882年) 等、在野勢力 (民党、政府よりのものと区別) として出発した。

この時期には「党」という言葉は、聖徳太子の十七条の憲法の第一条に「和をもって貴しとなし、さからうこと無きを宗 (むね) とす。人みな党 (たむら・たむろ) あり。また達 (さと) る者少なし」¹ (603年) という文にみられるように「派閥・徒党」(党利党略という言葉) 的で、

1 一に曰 (い) わく、和を以 (も) って貴 (とうと) しとなし、忤 (さから) うこと無きを宗 (むね) とせよ。人みな党あり、また達 (さと) れるもの少なし。ここをもって、あるいは君父 (くんぷ) に順 (したが) わず、また隣里 (りんり) に違 (たが) う。しかれども、上 (かみ) 和 (やわら) ぎ下 (しも) 睦 (むつ) びて、事を論 (あげつら) うに諧 (かな) うときは、すなわち事理おのずから通ず。何事か成らざらん。

全体の公共利益を考えない集団という含意をもっていた。

明治憲法（1889年）も、政党を制度的な前提としてはいない。1890年の議会開設より先に憲法は制定（欽定）され、議会での憲法審議の可能性を奪った。しかし、議会では民党が多数を占めた。伊藤博文は1900年に立憲政友会（会であって党でない）を結成し、次第に政党勢力も政府に接近し与党化した。

政党はその出発点から、「徒党・派閥」性と政府を担う「公共」性に揺れてきた。これは社会集団が組織され利益集団と市民社会という「団体の2つの顔」をもつのと類比されるだろう。

ただし、政党や議員＝政治家（選挙による公職者）の意義は、非民主主義的な体制では全く異なる。例えば、中国では政治家と官僚との区別は困難である。

2-2. なぜ政党は形成されるのか？ミクロ：政治家の立場から

初期には激しく敵視されていた政党がなぜ発展してきたのだろうか。その理由は、政党を形成することで、議員側にも大きなメリットがあるからである。民主主義的な質をもった体制において政党が形成される政治家＝議員側からの背景には、次の3つの理由がある。

1つ目は、政治家の野心と経歴の実現手段である。野心のある公職追求者は、自らの当選と良き経歴を可能にするような競争参入方法を選択しなければならない。政党が権力を把握し、ポストを配分し、志が実現する。

2つ目は、政治家の選挙支援手段である。選挙に関して、候補者は選挙民の情報、選挙運動に必要な資源を効果的に動員しなければならない。それゆえに、集合行為問題（オルソン1983、原著1965）に対する取り組みが必要となる。政党は選挙支援マシン、さらに政治家の学校

となる。

3つ目は、議会内で、多数派形成手段である。投票のパラドックス ($a > b > c$, $b > c > a$, $c > a > b$ という選好分布において a 対 b , b 対 a , a 対 c , といった対での多数決をとるとすると、多数決の順序によって結果が変わること。多数決も実際には、その過程によって結果が変動するため、「絶対的」な多数ではないこと)が生じることがある。そうしたことから、自らに望ましくない政策決定が行われる可能性を削減するため、持続的な多数派を形成し、自らの目的を達成する方法を選択しなければならない。政党は法案・政策実現マシンとなる。

このように、政党は、部分的利益を体現する徒党・派閥と批判されつつも、政府の「公共性」も担い、自由民主主義的な体制では定着する。議員が政党を形成する動機は、選挙民や資源を効果的に動員すること、多数決ルールのもとでの決定の不安定性の削減等、各議員だけでは達成しがたい目標の追求やそれに伴う不確実性の削減である。

以上の動機によって形成される政党は、誘因となる集合財や選択的便益を、議員に提供する必要に迫られる。政党形成によって発生する集合財には、選挙における支援や評判、政策の実現や阻止、選挙で多数派を形成し、政策決定の影響力を拡大すること等がある。これらの集合財は、各議員の再選、政策、出世という、先にみた議員の目標と関連する。

3. 政党の機能：マクロな政治システムの中での政党

政党はマクロには、政治システムの中では、どのような機能をもっているのだろうか（第2章「図2-2 政治システムとその機能」参照）。

論者によってかなり異なるが、以下の4つの機能が挙げられる。1つ目は、利益表明（表出）し、さらに利益集約する機能である。2つ目は、政治的指導者の選抜と政府の形成である。3つ目は、政治家の補充機能

である。4つ目は、市民の政治教育（政治的社会化）である。以下、個別にみていこう。

政治システムの過程機能である、利益表明（表出）機能とは、既に社会集団でみたように市民や企業、農協や医師会等、様々な団体が意見、関心、利益を表明（表出）することでもあるが、政党の場合も、そうした意見や利益をより一層明確に政治過程に吸い上げ、表明する場合がそれにあたる。例えば、国会議員や政党の支部等に住民が陳情をして、要望を伝えることがある。また、政党自体が署名活動を行い、自分たちの意見を表明することもある。選挙は、政党が候補者を支持する中で自らの意見を表明していると言える。

利益集約機能とは、個人や団体、自他ともの諸政党等の様々な意見を調整し、いくつかの政策へとまとめ上げる機能のことである。具体的には、政党の政策に関する機関（政策調査会、等）での議論、国会に提出されてからの審議等が該当する。前回触れた社会集団と政党を区分するうえで、重要な点は、この利益集約機能の重要性にある。

次に、政党の機能として、指導者の選抜と政府の形成がある。議院内閣制の国では、首相は議会で選出される。また、大統領制の国では有権者の直接選挙になるが、候補者の絞込み、予備選挙等、政党の関わる部分が大いにある。政党内での出世競争を経る中で、指導者の選抜が長期間かけて行われていると言える。

政府の形成は、内閣がほとんど国会議員＝政党所属で構成されているように、政党の重要な機能の一つである。また、連立政権の場合には、連立の交渉等、政党の役割が大きくなる。

次に、政党は政治家の補充機能を担っている。どのような人物を候補者とするのか。政党は、候補者を発掘（予備選挙、候補者コンテスト）・育成し、選挙で公認するという役割を果たしている。また、大臣や国会

の委員長等、政党や議会にある様々な役職の人選を行うことも含まれる。

最後に、市民の政治教育がある。政党の行う地域での活動、選挙運動はそれだけで市民の政治参加の機会を提供していることになる。また、国会での審議等を通じて、政策や争点の認知をもたらすことも政治教育に含まれる。

4. 政党の組織

4-1. 政党組織の模型政党組織

前節では、政党が形成され、どのような機能を果たしているのかを解説した。大衆社会という条件下の競合的な政治、普通選挙制度下における大衆が主体の政治体制では、政党という組織が極めて重要な役割を果

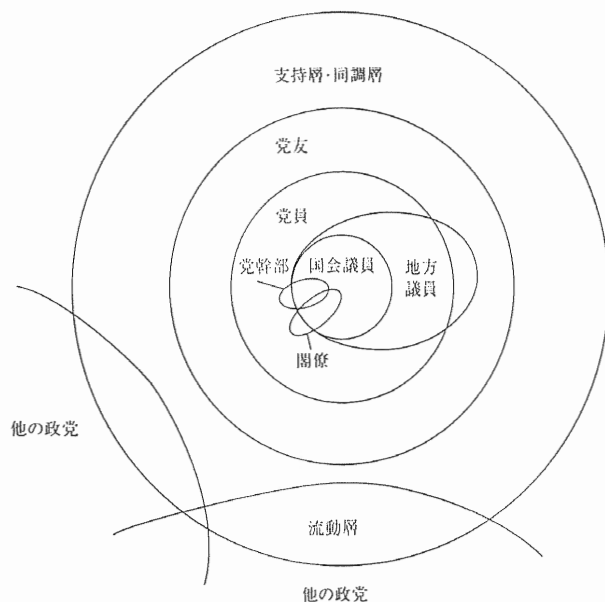


図10-1 政党組織の図式化（山川1994, 341頁）

たしている。自由民主主義的な質をもつ体制での政党を図式化すると図10-1のようになる。

この図はあくまで、模型である。それぞれの円で表される層の人々の数、円と円との相互関係等、国により時代により、政党により、それぞれである。例えば、2009年総選挙時には、自民党は小選挙区で2,730万票、比例代表で1,880万票、民主党は小選挙区で3,350万票、比例代表で2,980万票を得ている。この差は、流動層かもしれない。2008年段階で、自民党の党員は106万人、民主党は、党員・党友合わせて27万人である。所属の地方議会議員も自民が多く倍以上である。2008年段階の数字であるが、都道府県議会から特別区、市町村まですべて合計し、自民3,141 民主1,450（実は、公明3,009 共産3,059 無所属26,513であり、自民・民主の割合は低い）、国会議員は、逆に衆議院で自民119（2009年8月）民主308、参議院で自民84（2010年7月）、民主106と、民主が多い結果となった。民主と自民の2大政党制である。党の職員はこの図にはないが、民主の組織（職員100人程度）、自民の組織（職員150人程度）ともに中小企業的な規模に過ぎない。選挙で得る潜在的な支持者規模と比べると組織はあまり大きくない。

また、それぞれの政党によっては果たしている機能には大きな差がある。システム論的な、全体の政治体に果たす役割は前節で述べたが、もう少しミクロにみると、つまり具体的な過程の中で政党をみると、次のような特徴も浮かび上がってくる。

4-2. 政党の性格

政党は①闘争組織である。選挙や議会の中で、政党は、公的決定をめぐって、利益の表明でも、集約でも、政策形成でも、執行や裁定をめぐっても、他の政党と（野党の場合は政府と）、基本的に非暴力的手段

で闘う組織である、という点である（協調・妥協も行う）。

また、②自らの正統化、正統性を掲げる組織である。公的決定をめぐって闘うために、権力を獲得するために、正統化を必要とし、規範、理念、イデオロギー、アイデンティティ等、価値に敏感な組織であるという点である。

そして、③非経済的組織（一種のNPO）である。それゆえ、いかに組織を維持・発展させるか、その財源、リソースをどうするかを、つねに悩む組織である、ということである。営利企業、各種の利益団体（経済団体、農業団体、労組等）、市民社会組織との資金・活動家等の関係、市民からの献金、政府からの助成金等、政党の悩みと活力源はこの問題と密接に関連する。

政治学者は、政党が形成され始めた頃から、政党組織に着目し、組織の在り方が民主主義にとって重要な意味をもっていると考えていた。次に、政党組織にどのような型があるのかをみていこう。

4-3. 政党組織の類型

政党組織を考える際に重要な点は、先の図10-1のどの部分まで、どのように政党が組織しているか、政党が有権者とどのような関係を形成しているかということである。フランスの政治学者モーリス・デュベルジェ（1970, 原著1951）は、この観点に基づいて3つの類型を提示した。

1つ目は、幹部政党である。各地域社会における名望家（元領主、地主、資本家等）を中心に支持者が集まり、それらの地域の名望家が議員になり、名望家同士が集まって形成された政党と言える。戦前の日本の政党（立憲政友会や立憲改進黨等）が当てはまると考えられている。クライエンティリズムという「親分-子分関係」を基礎にした、人間関係に基づいて形成されている。幹部政党の一つの型として、議員政党とい

う言い方もある。議員とその予備軍が中心の政党である。

2つ目は、大衆（組織）政党である。20世紀の初頭に、欧米でまず、大衆社会が登場し、参政権が拡大した。政治に参加する人々が大幅に増加した状況下で生まれてきた政党組織の形である。一般市民を黨員として組織化し、その数を増やすことで支持を増やすということを目指している。日本でも公明・共産がそれに近い政党と考えられている。

3つ目は、間接政党である。間接政党は幹部政党と大衆政党の中間に位置する組織構造をもっている政党である。間接政党は、個人黨員をあまりもたない大衆政党であり、直接に黨員を組織化せず、労働団体等のメンバーが中心に形成される。日本では、かつての社会党や民社党は、それぞれ総評と同盟という労働組合を支持母体としており、典型的な間接政党であった。日本の自民党や民主党は、幹部政党と大衆政党の中間に位置する間接政党として捉えることができる。

また、どのように幅広く、有権者層と政党が結びつくかという点から、異なる政党類型がある。特定の社会階層や地域、宗教等のグループに焦点を絞らず、様々な有権者から広く支持を獲得する政党を、包括政党と呼ぶことがある。かつて、1970-80年代に日本の自民党も包括政党化したと、よく指摘され分析された。

この前提として、階級的なラインや言語・宗教のライン等、明確な亀裂で政党が形成されたヨーロッパの経験が深く関わっている。

ここまでみてきた政党組織類型は、有権者と政党の関係を中心に議論されていた。リチャード・カツとピーター・メア（Katz, Maïr 1995）は、政党と国家の関係にも着目する必要があるとして、カルテル政党という類型を提示している。カルテル政党のポイントは、政党が国家から政党助成金等をもらうことで、有権者との結びつきを弱め、また資金をもらう等、優越的な地位を活用し、新党の進出を阻止しているという指

摘である。もちろん、この議論には曖昧である等の批判もある。ただ、政党と国家の関係に焦点を当てて提示した政党モデルという点で、注目されている。日本の場合も、1994年の政党助成法以来、この性格が出てきた。

4-4. 党内集団

ここまで、政党組織の類型をみてきた。ただ、政党の中にも様々な集団が形成される。一般に派閥と呼ばれるものである。この議員集団が党内でどのような役割を果たすかによって、政党の機能や組織の形も変化する。

政党は、公的決定に集団として関与することを念頭に形成されているわけだが、その内部に集団が形成されると、問題はより複雑になる。誰が、党の「公的決定」の主導権を握るかという問題である。日本の派閥や族と呼ばれる政策集団だけではない。世界にもそうした集団が形成されることが多々あるのである。

そもそも党内集団とは何だろうか。党内集団の具体的な目標としては、集団の構成員による党や政府の役職の獲得、陳情への対応、政党の戦略や政策への影響力の確保、メンバーが賛同する様々な価値の促進等がある。党内運営に一定の影響を与えることを目的とする党内集団は、一般の議員が執行部を規律付けるものであると同時に、執行部にとっては党内の支持分布を把握するのに役立つ存在である。

比較研究の中では、様々な党内集団の存在、分類が指摘されてきた(サルトリー1980、原著1976)。この分類を構成する要素は、主に2つである。

1つ目は、党内集団の組織化の程度である。具体的には、特定の構成員が一定の期間存続し、独自の大会の開催や資金調達、機関紙の発行等

を行っているかどうかが挙げられる。このような党内集団の組織化の程度は、政党の制度化とは正反対の関係にある。

2つ目は、何が集団を結び付けている要素なのかという点である。特に重視される観点は、利益に基づく集団か、原理に基づく集団なのかである²。これは、J. S. ミルによる区分である。党内集団が政治資金や役職の配分という利益に基づいているのか、政策理念やイデオロギー等で結びついているのかということである。

この2つの基準から、キム・ベッカー（Kim Bettcher）は党内集団を4つの類型にまとめている（Bettcher 2005）。1つ目は、原理に基づくものの制度化の度合いが低い、傾向（tendency）である。具体的には、右派や左派等の分類が該当する。2つ目は、利益に基づくものの制度化の度合いが低い、パトロン-クライアント関係である。自民党の結党当初の派閥等が該当する。3つ目と4つ目は、先の2つのタイプの組織化が進んだものであり、原理に基づく派閥、利益に基づく派閥である。

5. 政党システム

前節までは、政党を単体のものとして扱ってきた。ただ、政党と政党の関係も重要であり、以下では政党間について解説する。

なぜ重要かという理由は、政治体制の型や質を構成する上で、政党システムが大きな役割を果たすからである。少数のエリート主義型か多元主義型か、闘争主義型か、協調主義型かを定める一つの大きな要素である。第3章でみたような、政治体制の型のモデル、第4章でみた自由民主主義的な質をもつかどうか、に深く関わっている。

5-1. 政党システムの型（数による分類）

政党間について、政党システムという言い方をする。政党シス

2 その他にも、地理的な近接さ、リーダーのカリスマなどがある。

テムの分類として、まず重要なのは政党の数である。そこから、一党制、二党制、多党制という類型が提示された。

一党制とは、全体主義政党や権威主義政党が一党のみ存在を許されている場合である。フランコ体制下のスペイン、旧ソ連等が該当する。言うまでもなく、非民主主義の質であり、エリート主義型で闘争主義型とも関連する。

二党制は、二大政党が競い合う政党システムである。アメリカの民主党や共和党が典型である。イギリスの労働党と保守党等も典型的だったが、2010年5月、保守党と自由民主党の連立政権が成立、David Cameron 首相が生まれ、二党制に変化の動きが生まれている。(1988年に自由党と社会民主党の一部が合併してできた自由民主党等、第3党の支持率は時として、第二党を凌駕することもある。)

多党制は、3つ以上の政党が存在し、どれも単独では政権を構成できない状況、連立政権が常態化しているような政党システムである。二党制と多党制は、多元主義的・協調主義的な型と関連することが考えられる。しかし、自由民主主義的な質は絶対的なものではない。

5-2. サルトーリ (Giovanni Sartori, 1924-) の政党システム類型

ただ、多党制と分類される国は多く、そこには多くの違いもあった。イタリア出身の政治学者サルトーリは、政党数だけでなく、政党間のイデオロギー距離を加えた政党システムの類型を提示した。特に、多党制の中で、複数の興味深い類型を提示した。

まず、一党優位政党制である。政党数は多いものの、政権交代の可能性が低く、1つの政党が単独で政権を長期に構成している場合に、一党優位政党制と呼ぶ。日本の自民党中心の政党システム (1955-2009) やスウェーデンの社民党 (1914- 相対多数党を維持) 等で類似の政党制が

みられたとの研究がある。

他の3つは、政党数とイデオロギー距離から区分される。多党制の中で、①穏健な多党制は、主要政党数が3～5で、イデオロギーの距離は離れておらず、一定の政策的な妥協が可能なシステムである。統一後のドイツが典型例である。ドイツでは2009年選挙では、10%以上の得票率を得た政党が5つあった（CDU-CSU キリスト教民主同盟・社会同盟、SPD 社会民主党が2大政党的だったが、それにFDP 自由民主党、左翼党、緑の党の3つの10%台の中政党）。②分極化された多党制は、主要政党数が6～8で、イデオロギー距離が非常に離れている。特に、既存の体制に反対する反体制政党が存在している。イタリアが典型例とされた。③原始化された多党制は、特に優位な政党もなく、多数の政党が乱立しているシステムを指す。途上国にみられることが多い。

5-3. 政党システムは何によって決まるのか？

では、政党システムは何によって決まるのか。大きく2つの要因が指摘されている。

1つ目は、選挙制度である。第5章でも少し触れたデュヴェルジェの法則によれば、多数代表（小選挙区）制は二大政党制を促進し、比例代表制は多党制を促進する。

2つ目は、社会的亀裂である。社会階層、宗教、人種、言語等で区分される社会の亀裂がそのまま政党の単位になるというものである。ただ、社会的亀裂が明確でなくなるとつれて、幅広い層から支持を受ける必要性が高まり、包括政党の方向性を目指すことになる。

6. 誰が日本で政治家になるか

最後に、日本の議員、政党、政党制の中から、いかに政治家の補充

(政党の役割だと述べたが)がなされたかを検討しておこう(吉野・今村・谷藤編2001参照)。^①誰が、^②どのような手続き・過程で、政治家となり、^③どのような特質をもった政治家集団ができあがっているかが重要である。

誰が、どのように政治家になるか、という問題の背後には、国民代表か、地域代表・職域代表か、どれを望ましいと考えるかという「代表観」、比例代表制か、小選挙区制か、どちらが採用され影響するかという「選挙制度」、さらに、より具体的には供託金(衆参選挙区で300万円、有効投票の10%切ると没収)等、政治(立候補)休職制度の有無等が大いに関連する。

日本ではどうか。田中愛治(吉野ほか2001, 同上書所収)は特に自民党の場合「硬直化した個人主導型リクルートメント」であったとしている。

自民党は、1955年以後半世紀以上も、一党優位政党として政権を握りつづけ、内部で、疑似政党化した「派閥」(ムラと呼ばれる)、政策畑の政務調査会・政策の「族」、そして各々の後援会を発達させた結果、新人政治家のリクルートが困難となり、そうでなくとも、固定化(硬直化)したルートや個々の政治家の係累、つまり世襲的要素が強くなったのである。それに飽き足らない、新しい政治的利益を表現しようとする潜在政治家層が、民主党に参加した結果、政権交代が生じたのである。

自民党政権下では、2・3世、官僚出身、地方政治家が多く、地盤(後援会、2・3世)、看板(知名度、官僚・大規模団体リーダー)、カバン(資金)が政治家に要求された。民主党が、1996年から台頭するにつれて、その硬直性を破り、やや多元的になりつつある(会社員、実業家なNPO/NGO等)ことを、表10-1は語っている。

表 10-1 誰が政治家になるか、日本の民主党の場合（衆議院）

	1996年	1998年	2000年	2003年	2005年	2009年
官僚	2	7	13	14	17	34
地方政治家	13	26	30	45	28	87
首長	2	4	2	3	4	11
都道府県議	10	19	23	33	21	60
市区町村議	3	7	9	17	7	36
議員秘書	3	9	22	43	22	74
会社員	2	5	14	26	20	73
実業家	2	8	12	22	10	43
マスコミ	6	8	13	17	9	25
専門職	13	16	17	25	16	46
公務員	0	2	2	6	4	19
団体・政党職員	21	32	26	38	22	56
労組	10	18	12	11	8	16
松下政経塾	2	7	12	18	14	25
官僚	3.8	7.2	10.2	7.9	15.0	11.0
地方政治家	25.0	26.8	23.6	25.4	24.8	28.2
首長	3.8	4.1	1.6	1.7	3.5	3.6
都道府県議	19.2	19.6	18.1	18.6	18.6	19.5
市区町村議	5.8	7.2	7.1	9.6	6.2	11.7
議員秘書	5.8	9.3	17.3	24.3	19.5	24.0
会社員	3.8	5.2	11.0	14.7	17.7	23.7
実業家	3.8	8.2	9.4	12.4	8.8	14.0
マスコミ	11.5	8.2	10.2	9.6	8.0	8.1
専門職	25.0	16.5	13.4	14.1	14.2	14.9
公務員	0.0	2.1	1.6	3.4	3.5	6.2
団体・政党職員	40.4	33.0	20.5	21.5	19.5	18.2
労組	19.2	18.6	9.4	6.2	7.1	5.2
松下政経塾	3.8	7.2	9.4	10.2	12.4	8.1
N	52	97	127	177	113	308

上段は実数、下段は割合

（資料：濱本真輔作成）

7. まとめ

本章では、政党の形成や機能、政党システム、その中で行動する議員に関して解説してきた。今後の課題として、議員や政党は、闘争の主役であるだけでなく、公的決定の主役（政策形成機能）たりえているか、利益表明、集約の機能はどうか、システムレベルでも社会化、補充、通信はどうか、議員、次世代政治家は養成されているか、という点が挙げられる。逆に言えば、現在の政党は闘争の組織、正統化の組織、そして非経済的組織という組織特徴が政治システムの機能より前面に出ているか、公共決定、政策決定より、権力闘争機関としての性格が中心になっていないかという点である。

民主党の組織（職員100人程度）、自民党の組織（職員150人程度）は、ともに中小企業的な規模に過ぎず、多様な機能を果たし得ていない。地方分権の流れとともに、地方議会改革・活性化し、地方議会インターンも活発化し、NPO等とともに新しい政治家リクルートの流れが台頭している。こうした流れを受けた新しい政党の機能強化が必要となっている。

参考文献

- ポルスビー, N.W. 「立法院」(原著1975, 邦訳2009) 加藤秀治郎・水戸克典訳『議会政治』慈学社 Polsby, Nelson W. 1975. "Legislature," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds. *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol.5. Addison-Wesley: 257-319
- サルトーリ, ジョヴァンニ 1980. 原著1976 岡沢憲美・川野秀之訳『現代政党学—政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部 (*Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976)

山川雄巳1994『政治学概論〔第2版〕』有斐閣

デュヴェルジェ, モーリス1951, 1970 (岡野加穂留訳)『政党社会学』潮出版社

伊藤光利・田中愛治・真淵勝2000『政治過程論』有斐閣

11 | 首相と大統領

前章では議員と政党を学んだ。本章では、国家レベルの公的決定の中心的アクターである「首相と大統領」を解説する。こうしたアクターは、各政治システムで主として行政部を通じてシステム全体を指揮する部分にあたる。首相や大統領等、国レベルの政治の最高指導者、国レベルの政治システムの指導者については、様々な分析がなされてきた。指導者の資質に着目する特性論があり、他方に指導者を取り巻く制度や組織に着目する視点がある。

リーダーシップとは何か。制度によってどのような制約を受けているのか。また、なぜ日本の首相はすぐに変ってしまうのか。本章ではこうした点を解説していく。

1. はじめに：日本の首相はなぜよく変わるか、 首相の写真が小さいか

いろいろな国の新聞を読み、眺めるにつけ、私は「指導者」や「個人」の写真の大きさが気になる。日本の新聞で、首相等、指導者の顔写真や演説の写真が大きく掲載されたりすることは年に1、2度あるかしがなく、サイズもあまり大きくない。しかし、欧米等外国では随分大きい写真が掲載されていると感じることが多い。大きい写真が、良い、民主的な雰囲気だと必ずしもは思わないが、日本の新聞での首相の小さな写真をみるにつけ、この頻繁に変わる首相の問題とそれは何か関係しているような気がしている。

第7章「政策過程とアクター」でみたように、社会団体リーダー、市民社会組織への全国調査では、首相官邸の影響力が官僚や政党に次いで第3位となった。「新聞に登場するアクター」でも、日本でのトップは（当然かもしれないが）首相。年間5,000から7,000台の数で記事に言葉が登場していた。

大統領や首相という独任制（1人が任にあたる制度）の政治家は、政治システムにおける通常の公的決定（一般）において極めて重要な役割を果たす。少数による公的決定、エリート型の体制型と関連するが、民主主義的な質（リーダー）でも非民主主義的な質でも意義は大きいことに注意する必要がある。

大規模な大衆社会、複雑な多層的ガバナンスという現代の条件で、一層その意義は高まっている。国レベルでは、行政部門のトップであるだけでなく、国家を代表（元首的）する場合も多いからである。また、議会で審議されない（すると制度化）多くの政策決定、法案や予算案の方針の決定等で極めて重要な役割を果たすことも多い。さらに、外交や安全保障での役割は、政治システムでは最重要である。

このように、首相や大統領が、どのような政治システムでもっとも重要なアクターであることは否定できない。しかし、現実には政治指導者を広く比較的・包括的に研究した書物は少ない¹。

2. リーダーシップ

まず、こうした独任制の公職によるリーダーシップがなぜ重要かを考えてみよう。リーダーシップとはリーダー、指導者としての素質、能力、統率力のことを指す。

リーダーシップについて、数理論、特性論と行動論の3つのアプローチをみていこう。

1 例外として初代の中国政治学研究所長で、天安門事件で国外脱出した嚴家其1992を参照。

2-1. 数理論 リーダーはなぜ必要か。リーダーとノン・リーダー

山川雄巳（1994）は、システム論と数理分析を総合した公共政策学の樹立を目指した政治学者であるが、リーダーの必要性を次のような数式で説明している。

人間関係を1単位とする n 人集団に含まれる社会関係の数は

$$N = n(n-1)/2 \cdots \cdots (1) \text{但し, } n \geq 2$$

（それぞれが、自分以外ともつ関係、但し双方向になるので2で割る。）

この数式から、集団規模(n)の二乗に比例してネットワークは複雑化することがわかる。仮に一人がこの集団の「中心的リーダー」となって、他の成員と関係を結べば、

$$M = n - 1 \quad \text{但し, } \cdots \cdots (2) n \geq 2$$

である。もし集団全体の成員がこのリーダーに従い、一対一の社会関係を用いた説得・話し合いが必要でなくなるとすれば、

$$L = N - M = \{n(n-1)/2\} - (n-1) = (n^2 - 3n + 2)/2$$

（全体の関係数）－（リーダーとの関係数）

つまり、3人集団となって $n=3$ の時、 1

5人集団 $n=5$ で	6
10人	36
20人	171
100人集団	4,851
10,000人集団	49,985,001（5千万）
100,000,000（10万）人	4,999,850,001（50億）

と無限に大きくなっていく。つまり、集団規模が数名を超えた地点から、リーダーの効用は莫大なものになる。逆に言えば、民主性でないリーダーが登場した場合の危険性も莫大である。

2-2. 特性論

リーダーシップへの関心は、昔から存在する。古代ギリシャや中国の春秋戦国時代においても、例えば、「仁」や「徳」等、リーダーに求められる資質 (trait) を論じたものが多い。

「科挙」は公務員試験の元祖とされているし、実際、論語、大学、詩経、春秋等、四書五経といった古典 [35万字] から出題されるが、それに合格した「進士」、つまり、国家の高級官僚として統治するリーダーに求められたのは、「大局を見て、多様な状況に応じもっとも適切な統治をおこないうる真の道徳的能力」である。裁判では「正確に法律を適用し判決を下すレフェリーとしての能力でなく、悪者を恐れ入らせ改心させ、人々を心服させ仲直りさせる全人格的な徳の高さ」(岸本・宮崎 1998, 86-88頁)、一種の道徳的カリスマである。

このようなリーダーシップをリーダーに備わる特性 (や資質) で捉える議論を、特性論と言う。例えば、年長である、背が高い、容姿に優れている等の身体的特徴、高学歴や上位の出身階層等の社会的背景、社交性等の巧さ等が指摘されてきた。この議論では、以上のようなリーダーに備わる資質や技術がリストアップされてきた。

また、プラトンは、国家指導者の要件として、愛国者であること、物事の理解に優れていること、記憶力がよいこと、勇気と度胸があること、度量が大きいこと、几帳面な性格、身体の強健さを挙げている。

マックス・ウェーバーは、リーダーに求められる資質として、情熱、責任感の強さ、洞察力の卓越性を挙げている。これは彼の、政治におけ

る結果責任、目的合理性（動機の純粹さ等の価値合理性ではなく）の考え方と分かちがたく結びついている。特に『職業としての政治』の末尾の文章は有名で、いかなる苦境に陥っても「『それにもかかわらず』と言える自信のある人、そういう人だけが、政治への「天職」をもっている」と結んでいる。ウェーバー（1965、430-431頁）は、「政治とは固い板に情熱と見識によって穴をあけていく力強い緩慢な仕事」であって、目的に向かって政治的情熱をもって信念倫理と責任倫理をともにもって行為し続ける人こそ指導者、職業としての政治家であると彼は考えているのである。

さらに、ウェーバーの支配と正統性の3類型、カリスマ的、伝統的、合法的の3つの型で、特にカリスマ的正統性・支配は、リーダーの「卓越した人格的力」を強調したものである。

ただ、これらの特性が有能なリーダーに一貫してみられるものとは言えず、またリーダーがそれらを備えていれば集団の成果が好ましいものになるとも言えない。（特性論の別アプローチとして、リーダーの性格論、政治精神分析もある。H.ラズウェルも、権力とパーソナリティを分析し、劇化型、強迫観念型、冷徹型等を析出している。体質と気質、精神分析的な性格との関連等も興味深い。）

2-3. 行動論

次に、リーダーシップを個人の特性ではなく、行動パターンであるとする、行動論をみていこう。

代表的な議論の一つに、三隅二不二（1984）が1960-70年代に実態調査に基づき提唱したPM理論がある。三隅は、リーダーシップ機能を目標達成機能（Performance機能の頭文字でP機能）と集団維持機能（Maintenance機能の頭文字でM機能）に分け、このPM機能に立脚し

たリーダーシップ研究を展開した。

目標達成機能の例として、職務上の目的達成のために、問題をはっきりさせる、成員の注意を目標に向けさせる、なされた仕事の質を評価する等がある。集団維持機能の例として、激励する、紛争を仲介する、自主性を助長する等、人間関係への細かい配慮が挙げられる。

PとMがそれぞれ優れている場合にラージP、ラージMとし、逆に優れていない場合にスモールp、スモールmとなる。以上の2つの軸から、PM、Pm、pM、pmの4類型が導かれる。行政や民間組織の調査結果によると、PM、pM、Pm、pmの順になるという。日本ではPとMではMの方が好まれている、つまり実力型上司より人情型上司が好まれる、ことが明らかになった。これが優れているということではなく、部下に好まれるということで、グローバリゼーションの波に洗われるまえの、高度成長期から低成長期の日本社会、が背景にある。

2-4. 政治的リーダーシップ

ケンジ・ハヤオ（Hayao 1993）は、「日本の首相を体系的研究」したことで著名であるが、リーダーシップ・スタイルとして、3つのタイプを指摘した。

1つ目は、技術合理的リーダーシップである。これは、与えられた環境を観察して解決すべき問題への対策を検討し、それにかかる費用に対してもっとも効果の高いものを選ぶというものである。

2つ目は、政治闘争的リーダーシップである。これは、明確な目標をもったリーダーが抵抗を排して、その実現に邁進するものである。

3つ目は、受動的リーダーシップである。これは、積極的に自らのビジョンを実現するのではなく、その時々に関与を迫られる問題に対して行動を起こすというものである。剣道に倣って、「後の先」、「受けて立

つ」という考え方もある。日本ではこの最後の型が多い。

以上、リーダーシップに関する議論をみてきた。リーダーは数理的にも必要であるが、その特性だけでなく、リーダーのスタイルや取り巻く環境条件との適合性が重要であることがわかる。これまでの政治学入門の講義でも、第7章「政策過程とアクター」、第9章「社会集団」において、政治システムにおける過程機能、特に政策過程におけるリーダーとして、「政策企業家」（複数の流れ、問題、政策、政治の流れを、一つの政策の現実化のために、政策の窓をあける企業家）、「集団・政治企業家」（フリーライダーが生じやすい、大集団において集合行為問題を回避し、集団を組織するために自己が積極的に投資する）について触れてきたが、これらもまさにリーダーの一つの在り方を示している。

3. 執政制度

リーダーシップは、必ずしも個人の資質だけではない。リーダーシップが発揮しやすい制度的な条件が備わっているかどうかも重要である。この節では、制度に着目する。首相や大統領は、行政・国家の政治の中心で、執政と呼ばれることがある。

3-1. 5つの類型

首相や大統領のリーダーシップを規定する「制度」の中で重要な点は次の2つである。

- 1) 誰が選ぶのか：選出ルール（議会による選任か、市民による選任か）
- 2) 誰に責任をもち、誰に解任されるのか：解任ルール（議会による解任—議会に対する責任か、固定任期で期間中は原則として不可能か）（誰が辞めさせるか）

この2つの点から、建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008, 104-106

頁)は、執政制度を定義することができると述べている。つまり、選出のルールにおいて、Ⅰ．議会選任・議会解任が「議院内閣制」、Ⅱ．市民＝有権者の選任・固定任期が「大統領制」、そして、あまり用いない学術用語であるが、Ⅲ．議会選任・固定任期が「自律内閣制」、Ⅳ．市民＝有権者が選任・議会解任が「首相公選制」としている。これらの例外として、大統領と首相が併存する場合も挙げている。併存する場合も、どちらかが執政に直接関与しない、儀礼的な役割等であるときは、実質的な執政を行う制度が重要と考えればよい。

他方で、フランスやロシア等のように、大統領と首相が併存しかつ、執政を分担掌握する場合である。この場合をⅤ．半大統領制と名付けている。

3-2. 大統領制

大統領制は、有権者＝市民による直接選挙（アメリカのように「選挙人」選挙であるが実質的に直接選挙に近い場合も含む）による選任が多い。そうでない場合は、儀礼的な制度（ドイツ等）であることが多い。

直接選挙によって選出される大統領と同じく、直接選挙によって選出される議会は、権力を分有することになる。別々に選出されるために、大統領の政党所属と議会の多数派が異なる場合も生じ、分割政府（アメリカ）と呼ばれることがある。また、フランスのように半大統領制において、大統領の政党所属と議会の多数派が異なる場合、大統領は議会多数派に支持される首相候補を選出し、共存（cohabitation）政治を行うことがある。

一般に、大統領制の国というと、アメリカをイメージする人が多いかもしれない。予備選挙も含め、1年近く、その前哨戦を含めると1年半に亘って行われる大統領選挙の長い過程をみていると、大統領は非常に

強力なリーダーシップを発揮する人材を鍛え抜く、その選抜過程であるようにみえる。

大統領制は、個人のリーダーシップを公的決定において重視する制度であり、人民投票的なカリスマ（人格的魅力）としての正統性が発生しやすい。強力なリーダーシップが可能であると同時に、扇動政治、ポピュリズムの可能性も指摘される。M.ウェーバーはカリスマ的な人民投票的リーダーによって、官僚制の弊害を除く役割を強調したが、かえってナチズムを呼び込む可能性が生まれたとの考え方もありうる。

ただ、大統領といってもその権限も大きなヴァリエーションが存在する。法案への拒否権、法律の代替としての大統領令、大統領に排他的な法案提出権等の有無や種類によって、大統領制の強度は制度的に異なっている²。

この点でみると、意外なことに、大統領制の中では、アメリカの大統領は権限も多くはなく、必ずしも制度的に強い（議会と比べて相対的に、特に国政・内政的には）とは分類されない。

3-3. 議院内閣制

議院内閣制は、議院での多数派（与党）によって首相が選出され、そこにリーダーシップの基礎を置く。個人でなく与党のリーダーシップである。議会と内閣は、立法権と行政権を、首相リーダーシップを通じて融合させるのである。与党が多数派を形成できる限り、首相、内閣は安泰であり、強力なリーダーシップが可能である。

しかし、その与党の多数派の質も問題である。与党自体の構成（単独か連立か）と集権度（政党の内部構造の集権性）である³。例えば与党が連立政権であり、与党内に派閥政治がある場合、与野党の議席差が小さい場合、両院制で多数を両院で占めない場合等、その基礎が弱いもの

2 建林・曾我・待鳥2008. 118-119頁。半大統領制のヴァリエーションについては同122-124頁

3 建林・曾我・待鳥2008. 115頁

である場合、リーダーシップが制約される⁴。また、比例代表選挙では名簿の順位を決定する権限をもつ政党執行部の各議員へのコントロールは非常に強いものがある。

4. アメリカ大統領のリーダーシップ

前節では首相や大統領のリーダーシップを左右する制度をみてきた。大統領制や議院内閣制というくくりだけでは、どちらがリーダーシップを発揮できるかはすぐに判断できないことがわかった。どちらの制度もそれぞれにヴァリエーションがあり、政党（議会）との関係によっては、リーダーシップの発揮がしやすいかどうかは変わる。その点で、日本でも、地方政府では大統領制だから強い、などとは言えないのである。

制度として、アメリカの大統領制が必ずしも強いリーダーシップを導くわけではないということを説明したが、それは、あくまで制度的な論理で、議会等との相対的なものである。世界という視野の中で、多層的なガバナンスと大衆社会の条件で、「絶対的な尺度」では、やはり強いリーダーシップのリソース（資源）をもっているであろう。

まず、図11-1 アメリカにおけるアクターの影響力評価（NPOなど市民社会組織による）をみると、この調査対象であるNPO等は、主として内政を念頭に置いて考えているためか、大統領は抜きんで強いわけではないことがわかる。

4 レイプハルトは、1977年から1996年までの20年間に自由民主主義体制であった36カ国の内閣（分析対象期間は、1945年以降自由民主主義体制であった期間全体）を、議会での多数派の度合いから分類して、最小勝利単独内閣、最小勝利連立内閣、少数単独内閣、少数連立内閣、過大内閣の5つの分類している。最小勝利単独内閣（37.1%）、最小勝利連立内閣（24.7%）、過大内閣（21.0%）の3類型で8割を超える。最小勝利単独内閣の割合が高いほど、内閣の存続期間（平均）が長く、執行府の優越が推定できることを分析している（レイプハルト2005, 80頁, 109頁）。

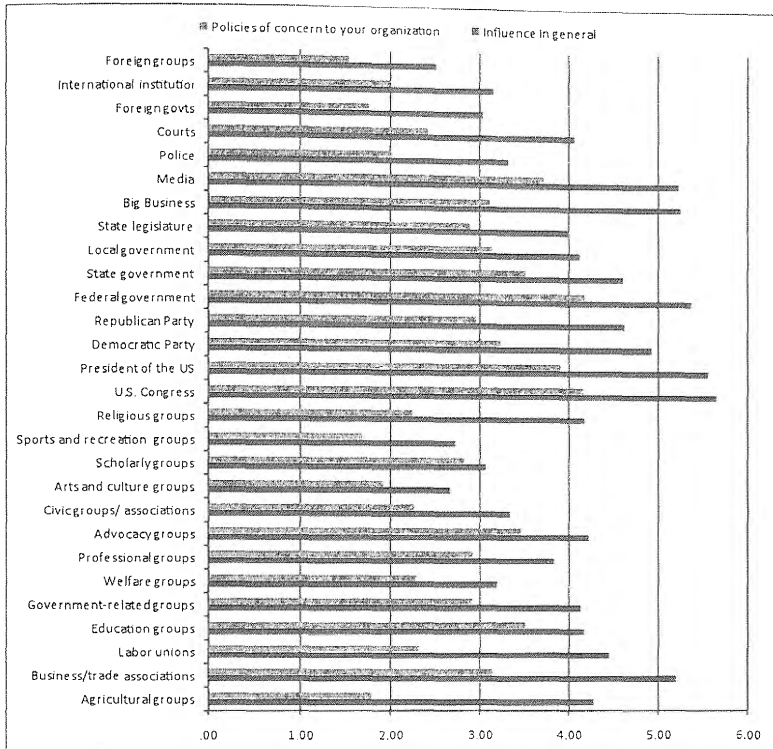


図11-1 アメリカにおけるアクターの影響力評価
(市民社会組織による評価。US-JIGS2調査に基づく。筆者作成)

しかし、「絶対的な尺度」でみれば、世界国家アメリカにおける「公的決定」への、大統領の影響力がある。議会は確かにアメリカでは、法案作成、予算案作成、それを通じて外交や国際関係まで、絶大な影響力をもっているが、大統領も大変な幅広い権限と資源をもっている。

その資源の第一は、ホワイトハウスのスタッフ等、全体で1700名以上の大統領府のスタッフである。ホワイトハウスには400名以上が大統

領を直接補佐している。(参考、日本：内閣官房(定員778名)と内閣府(定員13,127名)、特に前者は首相直属のスタッフとは言えない。)次に、大統領任命職の多さである。長官、補佐官だけでなく、局長級官僚まで、約3,500人(うち、上院による承認が1,127：行政部で521)に及ぶ。また、世界中に展開する世界最強の陸海空軍の最高司令官でもある。大統領は、GDPの3-5%、連邦予算の20%前後を用いて140万人、海外に30万人近く展開する軍隊の、全体のリーダーでもある。

5. 日本における首相のリーダーシップ

5-1. 戦後歴代首相の在任期間

図11-2に示したのは、歴代首相の在任日数である。表をみると、在任日数が、平均718日程度(新憲法下で、768日)、2年に満たないことがわかる。新憲法制定後(1947年5月)でも2010年9月までで、30人の政治家によって49代の内閣が生まれ(改造を除き2度首相に就任したのは吉田のみ)、平均1.3年しか内閣が存続しておらず、日本の内閣の不安定性を印象づけている。最近では、小泉内閣後、2006年以降、毎年首相が変わっている。これまでに3年を超えて在職した戦後の首相は、わずかに6人(佐藤、吉田、小泉、中曽根、池田、岸)にすぎない。

外国と比較すると、例えば、(立憲君主制で)議院内閣制を採用しているイギリスの首相は、戦後をみると、クレメント・アトリーからデーヴィッド・キャメロンまで、13人(H.ウィルソンは2回就任しているが1度でカウント)である。長期間、首相をしたのは、M.サッチャーの11年6カ月(1979-90)、T.ブレアが12年7カ月(1994.7-2007.5)である。連邦制・議院内閣制のドイツでは、戦後ドイツ連邦共和国が成立(1949)後に、メルケル首相までに7人しか宰相が存在せず、コール宰相の16年を最長に、最短でも3年である。1958年以來の第6共和制・半大統領制



図 11-2 戦後の首相の在任日数

のフランスでも同様に長く、サルコジ (N.Sarkozy, 2007-) を含め、6人しか大統領（首相は19名）はいない。日本とやや似ているのはイタリアだが、戦後1945年から2011年までに61年間に41の内閣が誕生、平均1.6年の存続と内閣は短い、首相はファンファーニの5回やベルルスコーニの3回等、複数回首相を務める政治家が多い。自由民主主義的な性質をもった先進国の中で、日本の首相がいかに多く交代しているかわかる。

また、日本では新憲法下で複数回首相を務めた政治家はおらず、日本の首相は期間が短くてしかも1度だけという特徴もある。

他方で、日本では1955年から一時期の例外を除いて、2009年まで自民党が政権を担ってきた。世界でも非常に稀な選挙による政権交代のない国だった。選挙結果や政党システムはかなりの安定性を示していたにもかかわらず、なぜ日本の首相はこれほどに入れ替わるのだろうか。前節までに示した枠組みに即して、この問題を考えていこう。

5-2. 戦前の首相

首相は誰に選ばれ、誰に解任されるのか。また、首相の権限はどれほどなのだろうか。戦前日本の制度からみていこう。

明治憲法の制定（1889年）や帝国議会の開設（1890年）に先立って、内閣は1885年に発足し、首相は天皇による「組閣の大命降下」によって決定する形をとった。第1代首相は、伊藤博文であった。

ただ、大日本帝国憲法（明治憲法）下で内閣自体は規定されておらず、政府が言及されているだけである。首相の位置は、各省庁を分担し、それぞれ独立して天皇を「輔弼」（補佐助言）する國務大臣間における同輩中の首座であって、大臣の任免権や行政各部への指揮監督権を持たなかった。（憲法規定なく弱い首相権限）

議会での信任に依拠しているわけではないものの、特に1900年頃までの初期議会では、政府側（吏党）は少数であり、議会との対立から行き詰ることも多くあった。

また、1900年に山県有朋首相の時期に、軍部大臣現役武官制という制度が定着した。これは、陸軍大臣と海軍大臣は予備役や退役した人物ではなく、現役を任命するというものである。政党政治の伸張で、現役に限る部分は修正されたりしたものの、1936年に再び現役に限るものとなり、軍部が組閣を妨害することもあった（拒否点として軍部。西園寺公望、宇垣一成など）。

このように、明治憲法下の首相のリーダーシップは、首相個人のカリスマ性や背後の支持勢力の力量（元老集団の支持や政党政治期の与党）にかかっていた。実際、内閣の不統一問題、さらに陸海軍、枢密院、議会（衆議院、貴族院）等、統治機関の調整に戦前の首相は苦慮した。特に非選出部分（元老、枢密院、陸海軍、貴族院）との関係において、制度的な弱点をもっていた。

結果として、戦前の内閣、首相の不安定性は敗戦まで42代の内閣が成立したが、平均1.4年（最長が第一次桂太郎内閣4年6カ月。首相在任期間ではなく、内閣の期間）しか続いていないことに端的に現れている。ただし、戦前期には一度務めた首相が再登場することが多々みられた。（戦後は、新憲法の成立の前と後に、吉田茂だけが2度着任している。）

5-3. 戦後の変化

戦後、新憲法が1947年に施行され、そこでは首相の地位は格段に強化された⁵。内閣は憲法上の必置機関であり、行政権の主体であり、行政権の行使において国会に対して連帯責任を負う。首相は、国会議員の

5 以下、山川1994、304-305頁。

中から国会の議決で指名され、内閣を組織する。内閣の閣僚は全て文民でなければならない。過半数が国会議員でなければならない。内閣は衆議院の信任を失ったとき総辞職しなければならない。首相は他の閣僚に対して優越的な地位を占め、国务大臣の任免権と行政各部への指揮監督権をもつ。首相は内閣を代表して議案を提出し、一般国务と外交関係について報告する。このように新憲法下にあつて、首相の地位は格段と強化され、憲法に明記された。

制度的には強化され明記された日本の首相と内閣であつたが、政治学者の評価は、「弱い首相」というものが大半である。現実には、新憲法制定後（1947年5月）も2010年9月までで、49代の内閣が生まれ、平均1.3年しか内閣が存続しておらず、日本の内閣の不安定性を印象づけている。1955年から2009年までの54年間のうち53年間は自民党が政権にあつたにもかかわらず、首相の在任でも最長が佐藤栄作の7年9月に過ぎず、他にわずか3名の首相が5年以上（吉田茂、小泉純一郎、中曽根康弘）の在任にとどまる。

なぜ制度的には強化されたにもかかわらず、戦後も首相の在任期間は短いのだろうか。エリス・クラウスはその要因を、国際関係、イメージ管理（与党がイメージを変え、疑似政権交代を演出する）、そして制度的な文脈の3つから説明している。制度的文脈⁶（直接的な制度でなく、環境をつくる文脈として）としては、衆議院の中選挙区制度（1994年まで）に派生する後援会制度、族議員と下位政府（政調会の族議員・関係官庁・利益団体の三位一体）、派閥の発展、官僚制中心の政策形成、ボークバレル型の政策決定方式、派閥均衡型閣僚人事等である。つまり、首相や内閣といった執政府の在り方も、他の選挙や政党、官僚制等の制度との補完関係によって機能が決定されるのであり、こうした他の制度文脈から日本の首相は弱く、内閣は短命であつた。（これにマス・

6 クラウス2000, 55-58頁

メディアの批判機能が付加される。)

5-4. 政治改革後の変化

しかし、1994年の政治改革四法⁷、2001年中央行政組織改革（省庁再編）によって21世紀の日本の首相、内閣の制度配置は一定程度変化した。政治改革四法によって、小選挙区比例代表並立制が衆議院に導入され、政党への助成が開始され、それが政党財政の大きな割合を占めるようになり、総じて政党の集権化、政党指導部の強化を導く効果をもった。

行政組織改革によって、1府12省に再編され、強力な内閣官房（定員778名）⁸と内閣府（定員13,127名）⁹が誕生し、首相のスタッフが強化された。その他、総務省や国土交通省、厚生労働省等の巨大な省も誕生した。こうした制度変化を受けて登場した小泉純一郎首相の影響のもと、首相支配、大統領的な首相という議論も生まれた¹⁰。

2007年の参院選挙で、自民党と公明党は惨敗し、過半数を失った。これにより、1989年、1998年の参院選後と同様に、衆議院と参議院で多数を占める党派が異なるねじれ状況となった。

ただ、1989年と1998年の時とは違って、2007年時点では政党システムの状態が異なっていた。先の2回の時は、野党も多党化していた。しかし、2007年では民主党が単独では過半数に届かないものの、かなりの議席を有していた。そのため、与党側は交渉の余地がある野党が少ない状況だった。ただ、参議院が否決しても、衆議院で3分の2の再議決（特別多数決）を行うことで、意思決定がなされた。2010年の参院選後

7 政治改革四法は、1994年3月に成立した、小選挙区比例代表並立制、政党交付金の導入等を柱とする政治改革のための法律群であり、公職選挙法の一部を改正する法律、衆議院議員選挙区画定審議会設置法、政治資金規正法の一部を改正する法律、政党助成法が含まれる。

8 平成17年1月以降の定員778名。

9 平成17年1月以降の定員13,127名

10 竹中2006

は、与党が衆議院での3分の2を越えることもなく、両院は完全なねじれ状況になった。

5-5. 拒否点（権）の多い日本政治

このように、戦前から現在に至るまで、「日本の首相の在任期間は非常に短い」こと、その背景をみてきた。そこからは、各時期でそれぞれ理由は異なることがわかる。戦前は、そもそも「首相の制度的権限」が弱かった。戦後は、自民党の単独優位状態の下で、党内の「派閥や族議員」等の影響力が拡大した。90年代以降は、「連立政権が常態」となり、また衆議院と参議院で多数を制する政党がない（「ねじれ」状況）等、政権基盤が不安定化した。特に参議院選挙での首相の退陣など、与党が参議院での運営に苦慮していることが特徴であった。

その一方、3期の共通点を探ると、日本の政治には拒否権を行使できるアクターが多く存在していることを読み取ることができる。多元的で分権的な制度設計、体制ということが背景にあるのかもしれない。

もう一つ指摘しておくべきなのは、選挙の多さとマス・メディアの批判的役割である。3年ごとに半数が改選される参議院、4年ごとに行われる統一地方選挙、平均して、2.5年毎に解散される衆議院、こうした選挙の結果、ほぼ毎年のように全国的な選挙で、首相や政権党の責任が追及されている。その際、マス・メディアは野党的体質が強く、野党側に立つことで、55年体制、単独優位政党制の「バランス」をとってきた。1993年以後、連立政権期に入り、異なる役割をマス・メディアも果たすべきであるが、今も、いや、さらに一層、首相等リーダーへの厳しい批判を緩めない。野党サイドに立つ習性を刷り込まれた巨大マス・メディアが、日本における首相リーダーシップを短命なものにしている。

6. まとめ

以上、本章では「首相と大統領」という公的決定の中枢のアクターに迫った。現代日本政治が、大衆社会と多層的ガバナンスのもとで、さらに財政危機や少子高齢化、大災害への対応や対策、安全保障等、これまでに直面したことのない大きな課題と格闘しているとき、政治システム全体を指揮し、公的決定をする執政府の役割がこれほどまでに大きくなっているときはない。民主性を踏まえた強力で明確なリーダーシップをいかに担保するか、それが課題解決の前提となっている。

参考文献

-
- 山川雄巳 1994 『政治学概論〔第2版〕』有斐閣
 巖家其 1992 (三石善吉ほか訳) 『首脳論』学生社
 三隅二不二 1984 『リーダーシップ行動の科学(改訂版)』有斐閣
 Hayao, Kenji 1993, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*. University of Pittsburgh Press.
 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史 2008 『比較政治制度論』有斐閣

12 | 官僚制と裁判所

これまで、第Ⅲ部「公的決定の主体—アクターの行動」では、有権者とマス・メディア、社会集団、議員とその集合体である政党、それらの中で最高権力者となる首相と大統領に関して解説してきた。ただ、公的決定としての政治現象に大きな影響を与えているアクターは、政治家（議員）のように公選によって選ばれた人だけではない。試験による資格が必要となる官僚と司法（裁判官、検察官、弁護士）は、「選挙による民主的正統性を持たない」にもかかわらず、公的決定に大きな影響を及ぼしている¹。

1. はじめに：21世紀日本の新しい動向

2009年9月に政権交代を実現した民主党は、総選挙で「官僚主導」の打破と、「政治主導」の実現を訴えた。政権交代後の評価は分かれるが、少なくとも、従来の自民政権下における「官僚主導」の打破を国民に強く訴えたものと言える。「官僚主導」と言われるような政策決定ではなく、政治家（議員）が自らの責任において政策決定を主導することを、有権者の多くは望んでいたと考えられる。

また、民主党政権誕生から遡ること4カ月前の2009年5月、裁判員制度が導入された。同時に、検察制度にも改革がなされ、これまで法的拘

1 この他、非選出のアクターとして、例えば中央銀行が政府からどの程度独立しているかという点は、国家の経済パフォーマンスを規定する重要な要素である。しかし、市場システムと政治システムとの関係は政治学入門である本書では扱わない。また公的決定に対して、軍隊や警察その他、治安関係機関のもつ意義も、世界的に特に非民主的な体制や米中露等、軍事大国等では極めて重要であるが、政治学入門である本書では扱わない。

束力のなかった検察審査会の議決（2度目）が、法的拘束力をもつことになった。検察審査会とは、検察の捜査によって不起訴となった事例について、匿名の市民代表が再度検討する場である。

このような改革は、2000年代に行われてきた司法制度改革の一環として、民意を司法の場に反映させる方向性をもっていたと言える。これまでの刑事裁判は、裁判官ら法律の専門家が中心となって専門的に行われてきた。国民から選ばれた裁判員が裁判官とともに判断することにより、あるいは、検察審査会のメンバーとして不起訴処分の妥当性を判断することにより、国民の理解しやすい司法を実現することを目指しているのである。

2009年に起きた2つの出来事に共通しているのは、「行政と司法という専門知識を必要」とする領域において、「主権者としての市民＝有権者の判断をより反映させよう」という方向性である。裁判員裁判は刑事事件に限定されたものであるものの、そこには専門家の知識に基づいた判断が現代民主主義国家における適切な判断となっているのかという、政治主導の実現とも共通した問題意識が潜んでいる。本章では、官僚と司法部の公的決定に関連する行動と、それに対する民主的統制について考えていく。まず、政治システムにおける機能を確認していこう。

2. 政治システムにおける官僚制と裁判所

2-1. 官僚と官僚制の機能

「官僚」とは、誰のことを指すのだろうか。

日本では、国家レベルでは、中央行政組織の課長職以上の上級公務員でキャリア組が担当する地位にある公務員である。（明治憲法下では、天皇からの任命関係での距離・直接間接性で、勅任官、奏任官という高等官（1から9等）を指した。）キャリアと呼ばれるエリート公務員は、

国家公務員の国家Ⅰ種（地方でも同様に公務員上級）に合格した公務員である。Ⅰ種では毎年1,500名程度が合格し、500名程度が採用される。また、各省庁の課長数は漸減しており、合計で1,000足らずであり、それ以上の地位の官僚を合わせても現職として高級官僚は1,500名に達さない（ただし、相当数が出向等で官庁の外部にいる）。100万人を切った全体の国家公務員（広義）のうち0.2%以下である。

こうした試験制度採用（資格任用、メリットシステム）による「官僚」をもつ国（フランス、イギリス、韓国等メリットシステムが強い）、「あまりそうではない国」（アメリカ等）との違いは、忘れてはならない。後述のようにアメリカでは、メリットシステムによる連邦公務員の採用は50%を切っている。高級官僚のポストは「政治的任用」や「選考採用」が主流である。

こうした官僚は、政策「執行」機能の主たる担い手となる。「利益表明」、「利益集約」を経て決定された政策を実施に移すのが、官僚の果たす第一の機能である。ミクロの関係からみれば、官僚は政治家（議員）、その集合体としての国会（議会）という本人（主役）に対する代理人の関係となる。本人たる政治家（議員）の意向に沿って、忠実な政策実施が求められていると言えよう。

また、政策に関する専門家集団である官僚は、政治家（議員）による立法活動を補佐する（実際に、政策案を用意する）という役割も果たしている。「政策形成機能の一端」を担っていると言えることができる。

システム面では、「政治的補充機能」を担っている。特に官僚として業務に従事することにより、政治アクターとして必要な専門性を獲得していく。かつての池田隼人（大蔵事務次官）や佐藤栄作（運輸事務次官）のように、政治家（議員）に転出した高級官僚が多かった理由の一つは、官僚として培った専門性（政策形成、政策調整能力）が政治家

(議員)にとって重要な資質であることを示すものと言えよう。最近では、若い「脱藩官僚」と呼ばれる、若手・中堅から脱藩(官僚を辞)し、政界や評論家へ転身して政治アクター化する例が増えている。彼らならずとも、官僚は、利益表明や利益集約、政策形成の機能を果たすことも多い。政策の窓を開け、ゴミ箱のように散らかった状況の中で政策案を実現する政策企業家となる官僚も多い(第7章参照)。その逆に拒否点となり、窓が開くのを阻害するのも官僚である場合が多い。

2-2. 裁判所の機能

それに対して裁判所が担うのは、官僚らが執行した政策を裁定する機能、すなわち政策裁定機能である。政府のとった政策に対して、裁判所が法に照らして適切な政策がとられているかどうかを判断する。こうした判決が必ずしも政府の新たな政策決定に直結するわけではないものの、「判決を契機として政府の政策の見直し」が進んだ例も少なくない。こうした循環は、政治システム論が想定するフィードバックそのものと言える。

また、裁判官出身の政治家(議員)も、官僚出身ほどではないが存在する。法律知識の習得と実践を政治の場で表現することを通して、政治的社会化機能を果たしているとも言えよう。

3. 官僚の行動様式

では、現実の官僚制と裁判所はどのような行動をとり、政府の決定等公的決定に影響を与えているのだろうか。官僚からみていこう。

3-1. 官僚制の影響力評価

第7章では、団体へのアンケート調査(JIGS調査)において、官僚の

影響力がもっとも大きいと評価されているという結果を紹介した。そのような評価は他の国々でも同じなのだろうか。図12-1に示したのは各国における官僚の影響力評点の平均である²。

全体平均に比べると、日本での影響力評価は第1回から第2回に向けて低下している³。しかし、依然として全体平均を上回っており、官僚の影響力は他の国よりも大きいと評価されているようだ。他国でそのような傾向がみられるのは、中国、ロシア、バングラディシュ等である。それに対してブラジルやドイツ、アメリカ等ではそれほど大きな影響力をもつとは考えられていない。しかし、これは各国の団体、市民社会組織のリーダーの「点の付け方」の特徴が反映しているかもしれない。

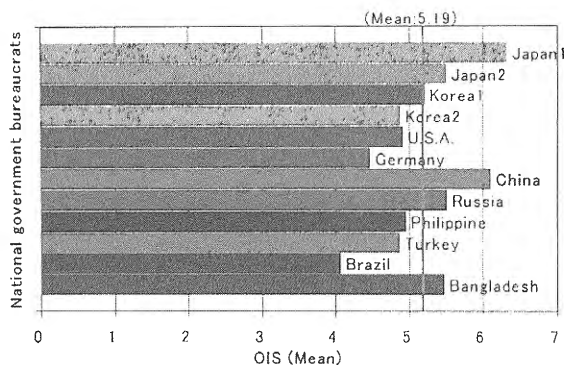


図12-1 10カ国における社会团体による官僚への評価（JIGS調査1997-2007）

- 2 辻中編2002, 辻中・森編2010を参照。各国での調査の詳細を述べることは簡単ではないが、1997年の日本第一次調査（JIGS1）から始まって、韓国（1997年）、アメリカ（1999年）、ドイツ（2000年）、中国第一次（2001-04年）、ロシア（2003年）、トルコ（2004年）、フィリピン（2004年）、ブラジル（2005-06年）、バングラディシュ（2006年）、そして日本第二次（2006-7年）、ドイツ第二次（2007-08年）、韓国第二次（2007-09年）、アメリカ第二次（2008-10年）、中国第二次（2009-10年）、ウズベキスタン（2008年）、エストニア（2009年）、ポーランド（2009年）と、基本的に市民社会における団体組織を網羅することを目指して多くの調査を行った。

- 3 同様の結果は村松2010でも分析されている。

そこで、各国調査での官僚の位置を詳しくみると、官僚はどこ国でもほぼ平均以上の順位で評価されている。その中で、日本のように官僚の影響力に最高の点を団体指導者がつける国は中国である。韓国とロシアでも第2位となっている。ブラジルでは平均を割り、フィリピン、アメリカ、ドイツでもあまり高くない。

もっとも、政治における公的決定の制度（憲法等）から言えば、官僚制は決定というより執行機関であり、執行の担い手、つまり行政を行う官僚が、「政治に影響力がある」ということ自体、理念的には問題だという見方もありうる。しかし、図に示された結果は官僚の影響力が強い、と考えるかどうかは国によって大きく異なること、そして時期によっても異なることを示している。

他方、第11章図11-1でみたように、アメリカでも、連邦政府（官僚を意味する）は、全体の政策で3位、個別の政策では1位と高い。しかし、アメリカでは、「官僚」という言葉は上級公務員を指してはまず使用しない。Public Servant（市民の召使）という意識（規範）があり、政治的任命の多さ、選挙公職による政治的任命は、大統領がするものだけで3,500もあるためである。

3-2. 官僚権力の源泉

では、官僚が政策への影響力をもつのはどのような理由によるのだろうか。端的に言ってしまえば、官僚制の影響力の源泉、その存立基盤は、専門性にあると言える。日本の例で言えば、官僚は合格率の極めて低い資格試験によって選拔され、組織内でのキャリアを積み重ねることによって専門性を獲得する。そうした専門知識が、官僚の影響力を高める一因となっている。

では、官僚の専門性とは何であろうか。一般知識と区別される専門知

識には、「専門知」と「現場知」という2種類がある。専門知とは「専門書に書かれ、その気になれば誰もが手にして、習得できる（可能性のある）知識」であり、政策そのものに関する知識である。このような知識には誰でもアクセスすることができる。こうした知識を動員することでシンクタンクとしての機能を果たすことになる。それに対して、現場知とは「専門家集団がその職業を遂行するにあたって独占的にもっている知識」である。現場知は、官僚以外のアクターはもつことができない。官僚しか保有することのできない知識が、官僚がもつ影響力の源泉となっているのである。

官僚のもつ現場知の中でも重要なのが、民間とのネットワークに関する知識である。専門知自体は、必ずしもそれぞれの国の社会に基盤を置いたものではない。そこで官僚は、自らの専門知に適った政策を支持する、もしくは関連する情報をもつ民間団体と緊密な関係を築く。ここで重要なのは、団体のもつ生の情報力である。加えて、民間団体は選挙における直接的な投票権をもつわけではないものの、団体は個人の集合体であり、いわゆる「組織票」の提供主体ともなる。そのため、政治家（議員）に影響力を行使することも可能である。こうした理由から、官僚が民間団体と緊密な関係を築くことは、官僚にとって民主主義国家における権力の源泉となるのである。

しかし、行政ネットワークの発達には、官僚制が民間団体の利害を代表する存在になることと表裏一体である。こうした議論は虜理論(Capture Theory)と呼ばれる。団体にとってみれば、官僚と緊密な関係を築くことで自らの意向を政策に反映させる可能性を高めることができる。規制行政の執行基準を緩めたり、立案過程で自らに有利な政策を作成してもらったり等の効用を期待できるのである。

表12-1に示したのは、2006-08年頃の日本の官庁のネットワーク、

表12-1 行政省庁別のネットワーク（出所：辻中2009、126-127頁）

	a) 許認可 事項数	b) 職員数	c) 課長数	d) 予算 単位：百万円	e) 補助金 単位：百万円	f) 委託費 単位：百万円	g) 特殊法人	h) 公益法人	i) 独立行政 法人	j) 私企業への 天下り ^{※1}	k) 公益法人 への天下り	l) 独立行政法人 への天下り	m) その他団体 への天下り	n) 審議会 機関	o) 私的諮問 機関 ^{※4}
	(2006年)	(2005年)	(2006年)	(2006年)	(2006年)	(2006年)	(2008年)	(2006年)	(2008年)	(2007年)	(2007年)	(2007年)	(2007年)	(2006年)	(2007年)
内閣			29	95,303		50,887				15	1		3		
内閣府	2,025	13,029	98	794,670	153,862	16,833			4	3	28	16	18	2	11
本府	95	2,347	29	468,128	84,664	16,759	1	268			5	3	8		13
国家公安委員会	125	7,833	29	273,529	69,011					2		11	8		6
金融庁	1,782	1,170	17	19,426		74		132			20		2		3
総務省	673	5,237	79	16,750,974	33,903	45,991	8	307	4	4	12	3	31	6	5
本省		5,069	75	16,711,128	25,257	45,692				4	12	2	31	6	5
法務省	294	48,599	37	655,179	370	19,384		138		2	7	8	9		14
本省		47,115	31	224,075	370	18,035				2	7	8	9		14
公安調査庁		1,480	6	14,872											
外務省	43	5,343	57	679,371	2,038	2,312		224	2		2	9	3		1
財務省	831	71,554	53	21,825,525	6,955	70	4	709	5	43	106	38	20	10	21
本省		15,130	39	20,843,276	6,955	70				30	58		20	10	21
国税庁		56,424	14	722,673						13	48				0
文部科学省	636	2,193	60	5,273,869	1,053,069	110,790	2	1,946	25			3	6	8	13
本省		1,953	51	5,166,450	1,000,883	101,326							6	8	13
厚生労働省	1,936	55,388	102	22,122,257	1,317,068	35,456		1,120	14	2	15	1	69	13	25
本省		37,855	90	21,938,264	1,317,068	35,456				1	14	1	69	13	25
社会保険庁		17,439	7							1	1				
農林水産省	1,379	24,817	94	2,374,588	688,933	35,762	2	440	13	1	14	6	44	4	13
本省		23,325	67	1,629,606	441,306	8,928					9	6	44	4	13
経済産業省	2,069	8,307	119	1,025,832	67,172	90,828	3	822	11	6	11	2	63	13	11
本省		4,445	67	296,437	32,789	63,775				5	7	2	63	13	11
国土交通省	2,485	63,417	183	5,981,915	1,256,359	1,854	13	1,153	20	11	233	53	164	9	12
本省		44,993	137	5,612,473	1,256,111	1,854				7	229	53	164	9	12
環境省	384	1,142	25	219,741	52,076	6,392	1	93	2				1	5	2
防衛省	31	23,705	33	4,779,650	92,140	10,315		22	1				6	4	3
合計	12,786	325,424	969	83,061,340	4,723,948	422,242	34	7,242	101	78	591	151	283	67	138
2000年頃合計 ^{※2}	10,528	532,928	1,010	81,229,993	6,797,075	317,500	78	7,143			51			307	104
90年代 ^{※3}	11,032	525,401	1,131	78,909,270	7,300,228	149,508	84	7,318			136				178
80年代合計 ^{※4}	10,278	525,067	1,123	83,754,983	4,863,975	116,228	116	6,841			248				

凡例 ・空白部分はデータなし（数値0）、もしくは未把握

・斜体数字は上位分類の内数

※1 2000年頃の数値の出所について、辻中「変わる『コネ』社会 日本」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め 新版』（有斐閣、2003年）pp.126-127。

※2 80年代、90年代の数値の出所について、辻中「官僚制ネットワークの構造と変容」水口憲人、北原鉄也、真淵勝編『変化を同説明するか：行政編』（木鐸社、2000年）p.87-89。

※3 左列：人事院承認分、中列：各府省承認分等、右列：2006年8月16日から2007年8月15日までの期間、本府省課長・企画官相当職以上。

※4 判明分のみ記載、- は不明分。

現場知の基となる社会との関係を考えるための総括表である。各省庁の規模や性格を考えるために、職員数、課長数、予算規模等も最初にまとめている。さらにネットワークと関係する、許認可事項数、補助金、委託費、公益法人、独立行政法人、私企業天下り、公益法人天下り、その他の団体への天下り、審議会、私的諮問機関の数が、省庁ごとに整理されている。表の最下段には、80年代の水準、90年代、2000年頃の水準との比較ができるように、代表的な年次の合計値を示しておいた。これはどこの国でも同様というわけではない。この表は後述のように日本の官僚制の固有の特徴をしっかりと示している。

表12-1のa) からo) までの項目の数値は、職員数b) を除いて60年代から90年代までほぼ拡大の一途を辿ってきた。しかし、b), e), g), n) の数値は、近年は低下している。とりわけ2001年の省庁再編を契機に審議会の半減、特殊法人の半減以下が目立っている。明らかに日本の政治と社会を結ぶネットワークに変化が生じている。

小泉内閣期での官庁への様々な批判、財政難、さらに2009年の政権交代もそれに加わり、現場知の基となったネットワークが緩んでいると考えられる。

なお、第2章で示した政治体制の観点から官僚をみると、専門知の保有者としての側面が重要であればエリート主義、市民の構成する顧客団体、社会団体の代理人としての官僚が重要であれば多元主義へと近づいていく。

4. 組織としての官僚制

では、個々の官僚はいかにして専門性を高めていくのだろうか。この点を考えるためには、官僚個々の集合体である、組織としての官僚制に注目する必要がある。特に、官僚の選抜システムと、キャリア・パスという観点が重要である。いわば、組織の入り口と昇進プロセスの在り方が、官僚の専門性に影響を与えるのである。

4-1. 資格任用と政治任用（メリットとスポイルズ）

まず、選抜システムである。大別すると資格任用制と政治任用制という2つの制度がある。現在の日本は資格任用制をとっている。例えば、いわゆる「キャリア組」と呼ばれる省庁幹部たちは、国家公務員Ⅰ種試験に合格した後、各省庁に採用されている。政治任用となっているのは、財務省であれば、副大臣2人、政務官2人の計4名のみである。

これに対して、政治任用の幅が大きな国の代表はアメリカである。大統領就任ごとに3,000～3,500の官僚が政治任用によって就任している。獵官制（spoils system: spoilsとは役得とか戦利品を意味する）とも呼ばれる。

このような2つの任用方式は、民主主義国家における専門性と民主的統制の関係に対応したものとなっている。資格任用制による採用は、政策専門家としての官僚の能力（メリット）を保障し、その結果、行政活動の安定性に資する。その一方、政治任用制は、時の政権の意向によって政治任用職の顔ぶれが大きく変わるため、行政活動の安定性を必ずしも保証しない。しかし政権が有権者の投票によって決まることを考えれば、政治任用職にある人たちが有権者の意向を行政活動に反映させる「民主主義的」質を保障する役割を担うことが期待されているのである。

4-2. 日米の2つのキャリアシステム

アメリカでは政治任用の幅が大きいと指摘したが、その一方で、政治任用職以外の官僚の採用はやはり資格任用制に依拠している。それにもかかわらず、政治任用の規模は日本と比べ物にならないほど大きい。このような違いはなぜ生じているのだろうか。

結論から言うと、その違いは両国が基本とするキャリアシステム（官僚を育てる考え方）の違いによっていると考えられる。すなわち、日本が終身雇用制を基本にした閉鎖型任用制をとってきたのに対して、アメリカでは職階制を基礎にした開放型任用制をとってきたのである。

アメリカの官僚制（「公務員制度」という言葉がより適切）に貫徹している考え方は、「科学的かつ合理的な人事管理を行うために、まず組織の所管業務を遂行するのに必要なすべての職務・職責の分類体系を確立する」のを第一とすることである。これを職階制という（西尾2001, 137頁）。そのため、任用は欠員が生じるごとに職員を採用している。これがいろいろなその時々ポストが空くという意味で開放型任用制である。日本のように終身雇用を前提としていない。いわば「初めに職（専門職）ありき」という考え方に立っているのである。この考え方に依拠するアメリカでは、資格任用、すなわちメリットシステムによる連邦公務員の採用は50%を切っている。公務員のポストは上部は「政治的任用」、その他は「選考採用」が主流である。

それに対して日本、あるいはヨーロッパのいくつかの国では、職員の新規採用はほぼ入口採用のみに限定され、終身雇用制を基本にしている。中途採用は例外にとどまる。個々の職位への任用は、入口で一括採用した終身職の職員に対する人事異動の発令によって行われる。これが閉鎖型任用制である。いわば「初めに人（職員）ありき」という考え方に立っている。

このようなキャリアシステムの間では、職員の専門性の捉え方が大きく異なっている。開放型任用制では、任用に際して要求される資格・能力要件は職級ごとに定められ、これに対応した採用選考（専門職、スペシャリスト）が行われる。それに対して閉鎖型任用制では、学歴と職種に対応した専門知識という一般的かつ潜在的な能力が求められ、職員は「ジェネラリスト」（なんでも対応できる人）として、どのような職位に就いても、その職務と職責を全うすることが期待されている。個々の職員に必要な事務処理能力は、執務の中で訓練され習得されるべきものと考えられており、そのための研修が重視される。

4-3. 官僚制組織の行動原理

官僚制組織の合理性は、民主主義国家における行政活動の安定性という点からみても確認することができる。政治任用に関して指摘したように、選挙の結果に対応して官僚制メンバーが入れ替わることは、行政活動の安定性を損ない、また、変化にかかるコストが大きくなる傾向にある。

この点、資格任用による官僚制では行政活動の安定性が担保される。そして、政策変化は安定的に継続する行政活動を前提として、その修正を行っていくことで行われる。毎年ゼロから立案活動を行うよりも、投入する資源が少なく済み、極めて効率的な政策決定が可能となる。このような政策決定モデルは、インクリメンタリズム（漸変主義）と呼ばれる。「前例踏襲主義」等のように批判的に評価されやすいインクリメンタリズムは、民主主義国家における行政活動の安定性という点からみれば、極めて有効な政策決定手法なのである。

また、現代国家における官僚制組織は、所管分野ごとに分立していることが一般的である。複数の官僚制組織が並立している場合、セクショ

ナリズム（割拠主義）と呼ばれる現象が発生する。

「セクショナリズムとは、各部局がつねに自分のところの所掌事務を中心にものごとを考え、他部門との調整・協調に努めようとしない、『部局の哲学』というべきものを発達させること」（西尾2001、235頁）を言う。セクショナリズムは縄張り主義に発展する。一方では、関心のない、担当を避けたい業務は自分の所掌事務ではないと解釈して、その責任を回避しようとする。いわゆる「たらいまわし」である。他方、関心のある業務については、極力これを自己の所掌事務のうちに取り込もうとして他部門と争い、省庁間での競合が発生する。（このセクショナリズムを背景に、相互に各部局が監視し合うために、巨大な相議のための会議が成立する。）

このような割拠性、あるいは多元性を帯びることにより、政府の統一的な行政活動が阻害され、結果として資源配分の非効率性が発生してしまう。これは、ウェーバーの言う「明確な権限の原則」のもとに発生する弊害であると言える。このような非効率性を回避するためには、省庁間での調整メカニズムが必要となる。伝統的に日本では、内閣官房がこうした調整機能を担ってきた。近年では、民主党政権が創設をうたった「国家戦略局」や、人事の一括管理も、こうした省庁間の競合による資源の浪費を避けることを目指したものと位置付けられる。

現実の官僚制は、こうした（自由主義的な予測）合理性と（システムの目的的な）非合理性を兼ね備えた存在であると言える。

5. 日本官僚制の特徴

最後に、日本の特徴をまとめてみていこう。大きな影響力を発揮してきた日本の官僚制の特徴、それを支えてきた組織運営上の特徴はいかなるものか。

5-1. 最大動員システム

まず、日本の公的（公務員）セクターが非常に小さく、官僚制は社会に存在する様々な資源を最大動員することの必要性が指摘できる。表12-2に示すように、日英仏米独という5カ国の中で、1) 中央政府（司法・立法も含む）1,000人当たり4.0人で最低（ドイツに近い）（「国家公務員の定員に関する法律」の存在）、2) 地方政府・政府系企業・公社公団等、全てを足しても1,000人当たり42人で最低、他の国々の半分という特徴をもつ。

その結果、人件費も当然低くなる。また多くの非政府の団体・市民社会への依存がある。それを示したのが、先の表12-1である。これを政治・行政学者の村松岐夫は、行政組織内外の資源の「最大動員」によって克服していると考えた。その要素の一つが、組織指向型官僚制と、「二重の駒形モデル」（稲継1996）と呼ばれる中央省庁のキャリア・パスルールである。

5-2. 組織型官僚制、「二重の駒形」昇進モデル

日本の官僚制は大部屋主義をとっている。そこでは、複数の職員が執務していることから、協調的で総合力を発揮するような集団としての人間関係が重視される。その結果、個人の人格的な自由は制限される。また、職務分担が曖昧になる。職務ではなく単位組織に、その職位に配属

される。ウェーバーのモデルよりも人格的自由が低く、職務権限は曖昧である。

キャリア・パスの点でも日本的な特徴がある。大きな将棋の駒の中に、小さな駒が重なるような図12-2である。まず、入省時にいた官僚は、一定の時期まではほぼ同様に昇進していく。そのスピードは、国際的にみて極めて遅い。その後、競争で生き残った官僚のみが省内にとどまる一方で、他の官僚たちは省外へと出ていく。最終的に、同期で省内に残るのは事務次官まで上り詰めた1人の官僚だけであると言われている（同期で事務次官が出ない世代もある）。もう一つの要素は、職務の二重性である。既に指摘したように、日本の国家公務員は試験区分の違いにより、Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種という3つに分けられている。事務次官にまで至る駒はⅠ種に限定されたものであり、Ⅱ種、Ⅲ種は、より小さな駒のキャリア・パスをたどることとなる。これが「二重の駒形」昇進モデルである（稲継）。こうしたシステムは、閉鎖型任用制における俸給制を維持する機能を果たした。このモデルは1990年代に定式化され、現在では、天下り批判等を受けて昇進年齢は数年遅延している。

5-3. キャリア・パスとしての天下り

では、省内のキャリア・パスから外れた官僚たちはどこへ行くのだろうか。二重の駒形にたとえられるキャリアシステムを維持するためには、終身雇用を前提として採用した職員の定年までの雇用を保障する必要がある。そのために日本の官僚制が高度に発達させてきたのが天下りである。

表12-2 先進各国の公務員数（実数、千人当たり）

各国データ		日本	イギリス		フランス	アメリカ	ドイツ
		年次は各定額 参照	2005.7		2004.3	2004.3	2004.6
			職員数	フルタイム 換算職員数			
国家公務員	行政機関・議会・司法	4.0 人	38.8 人	32.9 人	44.2 人	7.5 人	4.4 人
	国防省・軍人	2.4 人	3.5 人	3.5 人	(7.1 人)	2.3 人	2.3 人
	公社公団	3.7 人	6.4 人	6.0 人	8.8 人		7.3 人
	政府系企業	2.5 人				8.4 人	
	計	12.6 人	48.7 人	42.4 人	53.1 人	9.9 人	22.3 人
地方公務員	行政機関・議会	23.2 人	49.0 人	35.9 人	26.4 人	64.0 人	42.8 人
	地方公社・公営企業・その他	6.4 人			16.3 人		4.5 人
	計	29.6 人	49.0 人	35.9 人	42.7 人	64.0 人	47.3 人
合計		42.2 人	97.7 人	78.3 人	95.8 人	73.9 人	69.6 人

（野村総合研究所『公務員数の国際比較に関する調査報告書』2005年）

図12-2 二重の駒形モデル（稲継1996. 35頁）

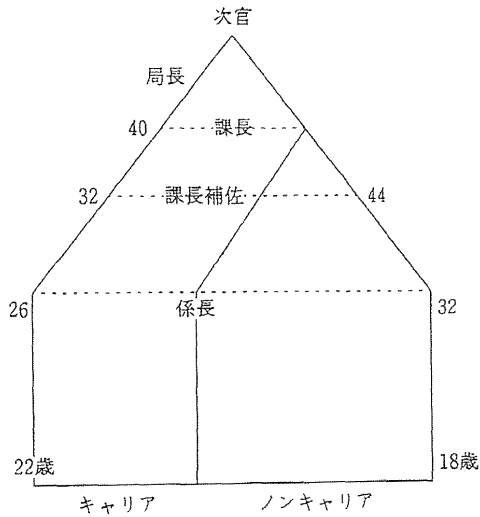


表12-3 天下り（出所：濱本・辻中（2010）表7-7）

衆議院調査局は、2007年の民主党議員等の要請によって、天下りに関する予備的調査を行った⁴。その結果、2006年4月時点で、4,696法人に26,632人が天下っていることがわかった。この数字は、過去数年間に天下り、在職している人数の総計である。表12-3は、予備的調査で判明した法人数、就職者数、取締役相当人数を示している。表では、調査結果を利用して、主な法人格別に分類した数字も示している。

表をみると、民間部門への天下りが429法人であるのに対して、公的部門への天下りが多数を占めていることがわかる。法人数でみると、財団法人が2,032、次いで社団法人が1,632となり、両法人が法人数の78%になる。再就職者数をみると、国土交通省が6,422人と一番多く、厚生労働省が4,016人、文部科学省が3,271人と続く。これらの3省が再就職者数の半数を占める。

このような状況が21世紀に入って、大きな批判を浴びてきたことは周知のことで

	法人数	社団法人	財団法人	その他	特別法人	認可法人	NPO	民間部門	再就職者数	取締役相当
内閣府	71	30	31	0	3	1	1	0	373	274
国家公安委員会	40	16	21	0	0	0	0	0	265	163
金融庁	62	47	11	0	0	0	2	0	165	116
総務省	211	63	127	0	2	6	4	0	1,573	618
法務省	161	52	23	81	0	0	2	0	1,855	435
外務省	102	38	58	0	2	0	0	3	432	362
文部科学省	336	28	233	0	3	4	2	0	783	556
厚生労働省	1,034	151	517	305	22	2	33	1	3,271	1,676
農林水産省	724	319	355	15	12	0	12	3	4,016	1,708
環境省	365	206	122	0	11	3	5	0	2,146	1,224
経済産業省	473	192	221	0	10	5	9	3	2,397	1,303
国土交通省	848	461	268	2	19	11	3	0	6,422	2,832
環境省	62	22	33	0	1	1	0	1	262	217
防衛省	210	7	12	0	0	0	0	0	271	306
全体	4,696	1,632	2,032	403	85	33	74	11	26,632	11,790

（注）衆議院調査局「天下りに関する予備的調査」から作成

4 予備的調査とは、衆議院の委員会が行う審査、または調査のために、委員会がいわゆる下調査として衆議院調査局長、または衆議院法制局長に調査を命じて行わせるものである。調査結果は、民主党の以下のwebサイトで公開されている。

<http://www.dpj.or.jp/special/yobicyousa/01.html>（最終閲覧2008年12月26日）

ある。ただし、これは、最大動員を必要とする規模の「小さな政府」の論理的な（必要に迫られた）帰結の一つであり、日本の官僚制にシステムとして根付いたものであることに注意しなければならない。

5-4. 稟議型意思決定方式

最後に、視点を変えて、組織指向型（集団志向）官僚制の意思決定方式の特徴をみておこう。日本の特徴は稟議型と呼ばれる意思決定方式にある。第1に決定権も指導的地位ももたない末端近くの事務官が起案（稟議書）、第2に関係部局課が個別に審議、会議は行わず、それに押印、第3に稟議書を承認する法的権限をもつ行政機関の長は、下から上にあがってきたものをほぼそのまま認める慣行である。日常的なルーティンワーク用の順次回覧決済型である。それ以外に多様な、垂直、水平方向の調整も行われているものの、稟議型は組織指向型（集団志向）官僚制の集団主義的な特徴をよく示している。

6. 日本の司法

ここまで官僚制について解説してきた。次に、裁判所について考えていこう。法治国家においては、裁判所の判決もまた、政治現象としての公的決定の一つの形態であると考えられる。法治国家における裁判所の重要性を押さえ、司法を政治学的にみた研究はそれほど多くない。しかし、1節で述べたように、裁判所は政治システムにおける政策裁定機能を果たしている。

国際比較からみた場合、日本では司法の影響力が小さい。また、三権の働きかけ先の有効性という観点からみても、評価は高くない。私たちの国際比較では、司法の評価が極めて高いのはトルコであった。

6-1. 裁判所の権限と独立性

評価は高くないとしても、日本では明治以降、しっかりとした法治主義、裁判の独立の歴史がある。その原点は、1891年の大津事件にあったと考えられる。しかし、1955-93年の長い自民党政権下では、それに順応した消極性も示してきた。

近代国家における三権分立、それを支える法治主義とはどのようなものだろうか。端的に言えば、法律の優越の原理、侵害留保の原理、法律による裁判の原理という3つにまとめられる。裁判所は、このうちの第三原理を担う。すなわち、「行政府の行政行為の合法性は行政府から独立した地位にあるところの裁判所が議会の制定した法律の規定に基づいて審査する」というものである（西尾2001、17頁）。

この法治主義を前提とすると、現代国家におけるアクターとしての裁判所を捉える際、重要なのはその権限と独立性を、制度でどう規定するのかという点にある（建林・曾我・待鳥2008）。まず、権限である。「裁判所が議会の成立させた法律の命題をどの程度左右することができるか、またそうした政策過程への介入を通じてどの程度政策の内容に影響を及ぼすことができるか」が問題となる。大別すると2つのタイプがある。①事前審査権を認めるもの。憲法裁判所が設置されるのが普通である。フランス等が該当する。②事後審査のみ。具体的な法律に則して、違憲審査権を発動する。日本はこれに該当する。現実には、①と②の複合型も存在している。

次に、独立性である。「裁判所の組織の在り方や組織管理に、議会、執政、行政省庁、さらに国民がどの程度関与して来るか」が問題となる。裁判所の組織的自律性とも言える。具体的には、独立性は組織編成と人事管理という2点によって規定される。

6-2. 戦後日本における司法の「非政治的」政治機能

では、日本において司法制度はどのような歴史的変容を遂げてきたのだろうか（以下の項は、村松・伊藤・辻中2001、9章2節による）。

戦前、司法行政の自治権は司法省が握り、裁判所もその統制下に置かれていた。しかし、戦後改革によって裁判所は司法行政の自治権を獲得し、最高裁判事の任命権を除いて政府からの独立性を不動のものとした。同時に、違憲審査権を得て、国会の立法活動への監視機能を得た。裁判所に対する民主的統制は、内閣による最高裁判所判事の任命と、最高裁判事の国民審査に限定された。日本ではこれらはあまり政治的にも、政治学的にも注目されてこなかったが、実は大変重要である。

制度的な独立性が確立した後、1950年代における保守・革新両方からの司法への攻勢の中で、最高裁は次第に「司法消極主義」によって、「中立」たらんと考えるに至った。「逆コース」と「憲法改正」の提唱という保守政権の政治攻勢と、再軍備、安全保障条約、公安条例等をめぐる野党側からの違憲訴訟の増加である。具体的には、1959年に安保条約の違憲性をめぐる砂川事件判決で初めて示した「統治行為論」がその現れとして指摘できる。1950年代に続いた最高裁の機構改革・拡充問題における最高裁の消極性も、同様の文脈で解釈できる。

1960年代に保守政権が路線転換を行って、「憲法解釈」重視、行政による「法規の運用」の重視という路線をとり始めると、さらに司法のもつ裁決機能（政府による憲法解釈とそれに基づく法規の運用に対する、正否の決定）の意義は飛躍的に重要なものとなった。1950年代、60年代には下級裁判所で、公安条例、労働事件、福祉問題等をめぐって、違憲判決や政府の政策と対立する判決がかなりみられるようになった。

1960年代末から1970年代初頭にかけて、政治デモ規制、自衛隊違憲訴訟（長沼事件、1969-82年）、4大公害訴訟という、極めて重要な政治

争点が裁判所で争われた。下級審はいずれにおいても積極的判決を出していくが、最高裁は、長沼事件に関連して生じた平賀事件（地裁裁判長の裁判干渉事件）ののち、憲法擁護を標榜する司法団体「青年法律家協会」を念頭において、「裁判官は政治的色彩をおびた団体への加入を慎むべきであり」（1970年4月、最高裁岸事務局長談話）、「違憲審査権の行使はきわめて慎重な態度が必要である」（1970年5月、最高裁石田長官記者会見）との立場を明らかにした。4大公害裁判はいずれも1970年代に原告側勝訴に終わったが、公共事業への差し止め訴訟（公害の事前防止）には厳しい態度をとり、原告敗訴の訴訟が相次いで、1978年には岡原最高裁長官が民事訴訟でも裁判官の抑制的態度を説いた。

司法の消極主義は、実は日本の近代化の在り方と結び付いたものであった。その背景をなす事実、「司法制度の規模のいちじるしい小ささ」である。1890年に1,531人の判事が、1987年には2,808人に増え、1990年に弁護士はおよそ1万3千人いたが、法曹1人当たりの人口は、アメリカの25倍、イギリスの10倍、旧西ドイツの6倍以上であった（ただし、後述の司法改革の結果、2000年には1万7千人、2010年には2万9千人となった）。

この背景には、1950年代に日本弁護士連合会や野党が、最高裁の強化、違憲審査機能の拡充を訴え、最高裁や政権党がそれに否定的であったという事情が関係していた。

その後、1999年から司法制度改革審議会が63回に亘る審議を行い、2001年6月に「意見書」を発表した。そこでは、10年後には司法試験合格者を3,000名に増やすこと、そのために法科大学院（ロースクール）を近年中に開設することが盛り込まれた。司法試験合格者は戦後長く500名態勢であったが、95年から拡充がなされ、2000年には倍の1,000名、2010年には2,000名まで増大した。また、2004年に法科大学院（05

年発足含め74大学で）が設置され、2004年に公判前整理手続きの導入により刑事裁判の充実、迅速化が進んだ。2009年5月には裁判員制度が導入された。

このような司法制度改革の背景には、規制緩和等によって行政の比重が低下したことがある。その分、司法機能の拡充が見込まれている。司法が政治に、そして社会生活に占める位置に関して、どの程度の変容が生じるかは、今後の推移によるところが大きいものの、政治システムにおける入力過程から出力過程への比重の移行が進んだのかもしれない。

こうした司法消極主義＝中立性の確保は、日本社会に法律ルールと裁判が安定し、根を下すためには必要であったのかもしれない。しかし、訴訟のカバーする範囲が狭いことは、行政システムの中での政策形成と紛争処理の機能が大きかったことの半面でもあることは確認しておかなければならない。司法制度改革のねらいは、従来のような行政による大きな事前関与を縮小し、日本社会における利益調整を、事後的に司法システムを通じて行うという点にあるのである。これは、行政の透明性、予測可能性を求めたアメリカ等、諸外国からのグローバリゼーション下の圧力への対応でもあった。

7. まとめ

官僚制も司法（裁判官等）も選挙によらないが、その専門性を背景に現代社会において重要な公的決定に関与し、行う主体である。日本の場合、官僚制も司法も、国際的にみて非常に「小さい」、という特徴もっている。

その小ささを、日本の官僚制は、社会集団と協調し、広くネットワークを開拓し、専門知と現場知をフルに発揮し、組織的にも大部屋主義、

稟議制等、ユニークな慣行を発展させてきた。他方で、エリート集団としての官僚制は、大衆社会化の波の中で世論によるバッシングの対象となってきた。省庁再編の実現と公務員制度改革政権交代により専門家集団としての官僚制、政策執行機能の担い手として、政策立案機能の非党派的で補助的な役割を果たすことが求められている。

司法に関しても、小さいがゆえに、保守的な長期政権、検察や最高裁判事事務局に、司法消極主義という形で、間接的にサポートする体制をとってきた。その消極性ゆえに、結果として保守長期政権に正統性を付与するという役割を果たした。しかし、日本に連立政権が生まれ、政権交代と2大政党制が登場し、国際的にも多層的ガバナンスの潮流のもと、法化、法・規則の透明化が不可避となり、司法もより民主的な参加、迅速化の改革が行われ、これまでと異なる、民主主義的な質が求められている。

参考文献

-
- 村松岐夫 2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
 - 真淵勝 2009『行政学』有斐閣
 - 真淵勝 2010『官僚』東京大学出版会
 - 西尾勝 2001『行政学（新版）』有斐閣
 - 稲継裕昭 1996『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
 - 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣

第Ⅳ部 日本政治の変遷

13章から15章では、日本を素材に、「大きな公的決定」の過程を時間的に追っていく。ここで力点を置きたいのは、歴史的な事実経過や知識そのものではなく、いくつかの大きな構造の分岐点で、どのような公的決定においてどのようなアクターが影響力を発揮したか、より具体的にはどのようなアクター関係があったのかである。

以下3つの章では、それぞれ異なった接近法で各時期に迫ってみたい。13章は、100年の政治を歴史構造的に、14章は、30年間の時期を、実態調査結果に基づいて、15章は、近年20年余りを対象に、世界の中で、アクターや公的決定の課題を中心に検討する。これら3章は、政治学における3つの分析アプローチである、歴史的、現状実証分析的、公共政策的な接近をそれぞれ示す例である。

13 | 1860年－1960年の日本政治

本章では、日本において近代化が展開した100年間、1860年頃から1960年までをみていく。具体的には、近代日本における2つの二重構造とその解消までを、国家の体制構成政策とアクター間の権力構造を中心に考えて描いていくことにする。

戦前日本では、非選出部分と選出部分という、権力の二重構造が存在していた。その結果として、政治は分権的、多元的なエリート主義としての性格を帯び、非選出部分と選出部分の間での闘争と協力をめぐるゲームと化していた。出発点での大きな課題は、「不羈独立、富国強兵」(大政府・軍拡)と、民力休養(小政府)、憲政の確立だった。敗戦後、占領期に入ると、二重構造はGHQ(連合軍最高司令官総司令部)と日本政府の間で生じた。しかし独立後には、戦前と占領期の二重構造は解消し、体制構成政策は決着した。

1. 全体の流れ

日本の近代が最初に直面した問題は、対外的な危機における国家体制の構成であった。

アメリカの東インド艦隊司令長官ペリー提督(Matthew Calbraith Perry, 1794-1858)の黒船来航(1853年)に始まり、マッカーサー元帥(Douglas MacArthur, 1880-1964)による占領と占領終了(1952年)に至る日本政治史は、体制の型と質を問い続けた100年であった。明治維新と呼ばれる変革は、旧体制下でのエリートである武士、下級武士を主体とするエリートの革命(A.ゴードン2006, 125頁)であった。

対外的な危機はまず、明治憲法に至る近代国家の形成、安全保障・治安を第一義に、有司専制と呼ばれた官僚支配、「革命エリート主義体制」を生み出した。この藩閥有司専制と対抗勢力（維新勢力内の対抗エリート）たる自由民権運動との競合から、明治憲法が制定された。自由民権運動は、2つの主要政党を生み出した。それは、明治憲法下での「競争的な寡頭体制」とも呼べる、エリート主義と闘争主義の混合形態を出現させた。この憲政の枠内、憲法制限内での競合が進展し、官・民関係の変化が次第に政党へ力点を移し、藩閥内閣への政党の参加、さらに藩閥・政党勢力の大連立をもたらした。次第にゆるやかに大衆社会へ移行し、選挙権が拡大し、制限民主主義の質は漸次深化した。

維新革命から半世紀後、明治憲法下において、慣行としての政党内閣制が誕生した。それが大恐慌以降の国際環境構造の激変の中で、再度、選出部分と非選出部分の権力ゲームが生じ、政党への信頼が低下し、満州事変の勃発を契機として、エリート主義体制へ移行し、2.26軍部クーデターや日中戦争を経て、戦時における軍部エリート主義、すなわち非民主主義的な質をもつ体制へと転化する。

敗戦によって、日本は占領体制に入る。連合軍の制御の下、男女普通選挙が実現し、新憲法が制定された。占領という非自律の体制下、多元主義的で階級闘争的な型ではあるが、自由民主主義化が進展した。占領が終わり、混沌とした戦後模索の10年の後、1955年の体制、つまり冷戦的国際環境の国内体制である、自民・社会の2対1の比率での均衡が生まれた。この均衡は、90年代の冷戦終焉まで、国家体制の基本枠組みを構成する。この枠組みで日本の民主主義は安定した質を確保するに至る。

表 13-1 主要国の国力1880-87 (佐々木2002, 14頁)

	地積 1000km ²	人口 100万人	歳出 万ポンド	輸出 万ポンド	陸軍 千人	海軍 千人
イギリス	9.339	307	8.814	2.815	98	39
フランス	1.139	71	12.535	12.973	526	25
ドイツ	643	48	3.726	12.557	490	15
アメリカ	3.501	58	4.466	11.717	28	10
ロシア	8.644	104	11.017	7.296	945	26

主要国の国力 日本は歳出や輸出では列強に比べて劣っていたが、兵員数では大差はついていなかった(調査年1880~1887年『第一回日本政治年鑑』より)

表によれば、現在では日本より地積では同程度、人口では小さい英仏独も、当時は植民地保有のためもあり相当大きく、地積では2倍から25倍程度、人口でも全て日本より大きく、歳出(3倍から10倍)や輸出(3倍から15倍)等、国力では一層、差が開いていたことがわかる。しかもどの国もアジアに進出し、日本の近隣に現存していた。こうしたギャップを克服すべく、明治の日本が軍事力(兵員)に分不相応にまで、力を割いていたことがわかる。

この表は、日本が、いかに「対外的な独立の危機」を感じ、理解していたかを示している。そうした「危機」意識のもとで、私たちの用いている、政治体制の型、モデルとしては、エリート主義的な性格が濃厚に打ち出されてくる。

他方、明治維新は近代革命の性格もあり、参加への意欲も濃厚である。

第4章で述べたように、ダールは、民主主義=ポリアーキーの発展についても、重要な議論を提示した。5つの機会条件と8つの制度的保障を2次元に集約し、図4-1(75頁)のように発展を描いた。

縦軸Yは、どの程度自由に、市民が、政治=公的決定に対して公然と意見を表明し、必要な異議申し立てができるかという「公的異議申し立て・自由化」の軸である。横軸Xは、どれだけ多くの市民を、平等な政

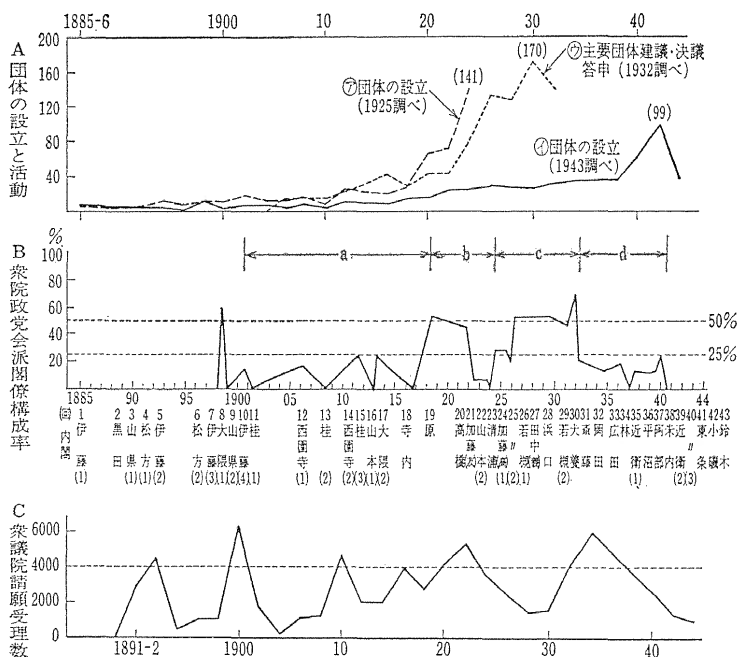
治参加に関与させるか、という「政治システムへの包括性・参加」の軸である。言い換えると、Y軸は自由主義の軸、X軸は平等参加主義の軸である。YとXは別々に発展したし、別々の多様性をもってきたというのがダールの見解である。

歴史的には、Y軸が「自由主義」として発展し、X軸は、様々な（狭義の）「（平等な参政権をもつ）民主主義」と呼ばれた。出発点は、閉鎖的な抑圧体制である。Y軸上に発達した体制としては、競争的寡頭体制、すなわちエリート的な寡頭制的な自由主義がある。X軸上に発達した体制としては、包括的な抑圧体制、つまり社会主義（かつてのソ連や旧東欧など）がある。

このダールの民主制の理解では、日本ではまず「Y軸上に発達した体制、競争的寡頭体制」がありうる選択として浮上し、その後、徐々に参加を拡大していったとみることができる。

図13-1は、内閣制発足以後、敗戦までの日本の（A）主要な団体の設立、主要な団体の建議、（C）衆議院への請願数、さらに内閣における政党人の比率（B）をまとめたものである。B図は、戦前期の内閣が陸海軍省への軍人、貴族院等から起用するため半分がやっとながら、政党の進出の広がりを示す。1924-31年、もしくは1918-31年の戦前日本の政党内閣をピークとする、前後2つの過渡期（民主化と非民主化）がきれい図示されている。また、C図のように、波状的に人々の請願数は増大したが、A図のように団体の設立や主要な団体の建議は、1910年代以降に急増していくことがわかる。ここで設立される団体も、エリート的な性格の団体から経済的なもの、さらに社会的なもの、イデオロギー的なものへと力点が移動し、政党政治期に多様な団体が噴出するのである（村松・伊藤・辻中1986）。

図13-1 戦前期日本の自由化・民主化の進展と挫折：団体、内閣、請願
(辻中1986)



(注) A, Cは2年毎の計の値である。Aの⑦は1925年7月調べで、25年の分は7である。④は43年10月調べで、43年の分、35は図に示した。②は32年9月までである。

Bのa b c dは政党政治の時期区分ないし段階をおおよそ示している。

Bの比率は、組閣時における、衆院会派を基準に算定した。

(資料) A—⑦『毎日年鑑』大正15年版, A—④『時事年鑑』昭和19年版

A—②高橋亀吉編(1932, 復刊85)

B『日本近現代辞典』(1978)

C 渡辺久丸(1980)

こうした政党内閣の登場や団体活動の活発化の背後には、政治体制の型と質の変動が存在するのである。戦前の歴史をこの図をヒントにしながら、いくつかの時期に区別しつつ、政治の大きな過程を、その時期の「国家構成をめぐる対立軸」を中心に観察してみよう。

2. 明治憲法体制の形成と過程¹

2-1. 対外危機のもとでの、明治維新の体制構想対立：

議会構想 対 専制対立軸

前近代の幕藩体制（300近い藩と江戸幕府から成る封建＝分権的体制）において、対外危機の認識に対しては、①「幕末議會論」（大政奉還）と「武力討伐・戊辰戦争」、言い換えると、多元的改革論、つまり、列藩会議・2院制の「藩主」会議／「藩士」会議構想、それに対抗して、闘争的の革命論、つまり、武力討幕、この2つの流れがあった。歴史的には後者が実現した。日本では、列藩会議＝議會派が政党等、政治集団によって維新を実現したのではなく、旧体制の機構である藩を維持しつつ武力革命が生じた。その意味で、後に登場する政党には革命派としての正統性が薄い。政党は次にみるように、革命エリートの少数派・左派から生じた。

初期明治国家の権力を握った藩閥エリート（もとは下級武士）集団内にも引き続き、②議會論（議會先行、議會主導論）対 憲法論（内閣、憲法の欽定）という構想があった²。明治14年の政変によって、議會主義にたち英国的な議院内閣制を主張していた大隈重信が下野し、他方で「国会開設の勅諭」（明治23年、1890年までに開設）が出された。

このあたりまでは、藩を中心とした藩閥エリート集団同士の対立が軸であり、当初権力を分有していた薩摩・長州・土佐・肥前の各藩出身のエリート層から土佐、肥前が排除されて、薩長藩閥による有司専制が成立した。

1 基本的に坂野2008に依拠しつつ、他の資料（佐々木2002、宮地正人2005など）を参照した。

2 （明治7年）板垣退助・民選議院設立建白書、（明治8年）大阪会議、詔勅、元老院・大審院・地方官会議、これらは憲政への第一歩と評価できる。

2-2. 自由民権運動（国会開設・民権拡張の議会派）と

憲法制定（議会に先立つ欽定憲法制定を志向）

国会開設の時期が1890年に決まると、明治政府に十分な影響力をもたない諸勢力は、自由党（体制変革志向）と立憲改進黨（穩健改革志向）という2つの政党を結成した。明治政府はこうした政党の活動を制限した。その結果、一旦、1884年には自由党が解党し、改進黨も活動休止に追い込まれる。国会開設前の1887年には活動を再開し大同団結運動が始まった。

1889年、明治憲法が發布された。明治憲法は、立法、司法、行政の大権を全て天皇に与えた。しかし現実には、実質的な権力は帝国議会、内閣、官僚制、枢密院、陸海軍の諸機関によって行使されることとなった。5つの府、立法、統帥それぞれを2として、7つの府に分権化した。統帥府（参謀本部、海軍軍令部）、行政府（内閣・行政官庁：内務省、陸軍省等）、立法府（貴族院、衆議院）、司法府（大審院・控訴院、地方裁）、諮詢府（枢密院）である。これは、明治憲法が立憲君主制をとっていたことによる。天皇が独裁的に決定を下すのではなく、多元的に分立した諸機関の主張と利益を統合して意見の一致を導くことを予定していた。しかし、そのような多元性をもっていたがゆえに、政治的リーダーシップを発揮することは簡単ではなかった。

3. 明治憲法体制の第1期

明治憲法は、欽定であって君民協約ではないが、衆議院・貴族院から成る国会を開設した。他方、行政大権（法律裁可執行、勅令＝行政命令、官僚・軍人の任命権等）、統帥大権、外交大権（宣戦講和、条約締結）、戒厳大権等、広範な天皇大権を規定していた。首相の選定については、天皇が宮中の内大臣に下問し、内大臣が元老（重臣）にご下問あ

るべしと答え、首相を選定する仕組みをとった。

3-1. 超然主義時代（薩長藩閥内閣）

明治憲法の制定に至る明治維新は、薩摩や長州等の藩閥勢力が担い手となった。帝国議会開設（1890年）後も、藩閥勢力は選挙によって選出された衆議院議員ら（いわゆる「民党」勢力）を寄せつけずに、自ら内閣を担当しようとした。この時期は、特に1889年から日清戦争までの間は、帝国議会の建設者とその後継者、すなわちいわゆる藩閥官僚勢力が、「自ら作成した明治憲法に則って、できる限り排他的に統治を行おうとしていた」（宮崎1984）時期であった。彼らの民党への態度は「超然主義」（黒田清隆）と言われる。

これに対して、選出部分、すなわち衆議院において絶対多数を占める民党勢力は、地方豪商農の利益を代表しながら「民力休養論」（低課税の小政府）を唱えて藩閥の強兵策に反対した。これまで自由党と改進黨に分れていた勢力は、大同団結運動による結集を試みた。

第1回選挙は、国税を15円以上納める25歳以上男子47万人（成人人口の2%）を有権者として実施された。第1回選挙の後、民党勢力は立憲自由党（約130人）と改進黨（約40人）という勢力にまとまった。これら2政党が占める議席の合計は過半数に達した。超然主義勢力は、選出部分との連携を意図的に図る必要に迫られた。特に、予算審議権をめぐる争いが激化した。

戦後憲法と比べて弱いのが、当時としては、相当の権限、衆議院の議決なしに法律を成立させることはできないし、勅令によって法律の変更もできなかった。予算案の議決でも、衆議院（査定）の協力が必要だった。

政府側の手段としては、非常手段としての憲法停止か、議会解散して買収や選挙干渉がとられた。もしくは民党の一部を与党化させ、政権に

引き入れることも考えられた。それが「官民調和」路線である。

3-2. 官民調和（藩閥内閣への民党の参加・協力・引き抜き）

1892年の第2回選挙でも、自由党（94）と改進黨（37）は合計で131議席を獲得し、政府与党であった中央交渉部の95議席を上回った。そのもとで成立した第1次松方正義内閣は、選挙干渉をめぐって民党との対立を繰り返した。それに対して陸奥宗光は、藩閥政府が民党勢力に歩み寄ることで、藩閥左派（伊藤、陸奥、西園寺、原敬）と民党右派（板垣ら旧自由党系）との間の協調を目指した。これを「官民調和」路線と呼ぶ（坂野2008）。民党内では、政府との対決路線をとる改進黨勢力に対して、星亨など自由党幹部が官民調和を目指していた。

1893年、天皇は両勢力の協調を求める「和協の詔勅」を出した。1894年の第3回選挙では、第2次伊藤博文内閣と提携した自由党が119議席を獲得した。1896年には、かつて自由民権運動を指導した板垣退助が内務大臣に就任した。こうして、「富国強兵」をかかげる藩閥政府と「民力休養」を掲げる民党勢力との対立は終了した。

1894年から95年にかけて日清戦争があり、講和の後には三国干渉が行われた。

3-3. 初の「政党内閣」発足から伊藤博文の立憲政友会

伊藤内閣の後を受けた第2次松方内閣は、改進黨の後身である進歩党と連携して組閣した。しかし地租増徴問題を契機として、進歩党は松方内閣との連携を解消した。後を引き継いだ第3次伊藤内閣も自由党と提携することができなかった。

その結果、1898年、自由党と進歩党の民党連合が憲政党を結成し、日本で初となる政党内閣（第1次大隈内閣）が成立した。ただ、憲政党

は衆議院の3分の2を占める大勢力であったにもかかわらず、4カ月で崩壊した。その理由の一つは、農民利益のみを代表しており、国民全般の支持を得られなかったことによる。

山県ら軍部の揺さぶり、旧自由・旧進歩（立憲改進黨）の確執は、山県内閣成立につながった。他方で星の率いる憲政党は、元老伊藤博文を党首に迎え、最終的には伊藤の要望を受けて立憲政友会という「党」を付さない政党を結成した。これにより「官民調和」が完成した（坂野2008, 99頁）。ただ、伊藤政友会内閣も、非選出部分の諸機関に対してリーダーシップを発揮する力はなかった。伊藤内閣の後、山県系官僚グループによる「超然内閣」が誕生した。

3-4. 過渡期の「大連立（藩閥多数派と政党多数派の提携）」桂園体制

両勢力の間に実のある妥協が成立するのは、しばらく後の、いわゆる桂園時代（1901-13年）である。この直前1900年に第1次選挙権拡大が実現した。年10円以上の納税者約100万人が選挙権を獲得した。全成人人口の3.9%にあたった。これは、非選出部分の諸機関を横断して影響力をもつ藩閥勢力の多数派である山県系勢力と、選出部分、政党勢力の多数派を代表する政友会勢力の間の「緩やかな連合」であった。この連合の安定は、山県閥に対する制約になると同時に、政治参加の拡大にも制約になった。

しかし同時に、日露戦後から、1920年代にかけて³、政治・社会・文化の諸分野で、民主主義的・自由主義的な潮流が勃興した。それを背景に、様々な争点を掲げて民衆運動が政治へのインパクトを与える事件が続発した（日比谷暴動1905. 9、憲政擁護運動1913. 1、米騒動1918. 8等）。政治体制的には、憲政擁護運動・普通選挙要求運動が重要である。

次第に、選出部分の非選出部分への優位現象が生じた。その中心人物

3 日露戦争（1904. 2-05. 9）、韓国併合（1910. 8）、第1次世界大戦/シベリア出兵（1914. 8-1919. 1）等、あいついで生じる。

が原敬であった。原は鉄道、公共事業等、積極政策と地域への利益誘導を行い、選挙で大勝利を収め、初の平民宰相となった。原敬内閣(1918.9-1921.11)・高橋是清内閣(1921.11-1922.6)が成立する。しかし、原敬が暗殺(1921.11)され、山県(1922)が死去することでこの均衡は崩れた⁴。

4. 明治憲法体制の第2期 政党内閣

4-1. 政党内閣と大正デモクラシー：日露戦争後の変化⁵

既に1898年の大隈内閣、1900年の伊藤、1906年の西園寺と政党内閣が発足していたが、1924年から32年まで7代8年間、連続して政党内閣が続き2大政党が政権を担当した⁶。1924年、加藤高明の「護憲3派」内閣では、非選出部分のアクターたち(諸機関、諸政治家)との提携を拒否して、初めて選出勢力だけの連合内閣がつくられた。この内閣が、治安維持法とともに、普通選挙法を成立させたのはその政治基盤を象徴的に示していた。

ここで、政党内閣発足の理由を考えておこう。

政治体制の政党化は日露戦争を契機として始まった。日露戦争後の変化(政党内閣制の確立過程)がなぜ政党内閣を導いたのだろうか。背景には、以下の点があった(三谷1995, 8-9頁)。

まず、元老集団による明治国家の一元的指導体制(いわゆる明治寡頭制)が分化し、明治国家の指導体制を担う集団の多元化が進行しはじめた。日露戦争の結果、国民的独立の達成と国家的安全の確保という明治国家の指導者たちに課せられてきた課題は、彼らが日露戦争という軍事的手段をもってこの結び目を断ち切ることにより、当面の解決をみた。

4 関東大震災1923.9がそれに続く。

5 この節は、三谷太一郎(1995)を参照。

6 加藤高明(憲政)第2次加藤(憲政)第1次若槻(憲政)、田中義一(政友)、浜口雄幸(民政、憲政の後進)、第2次若槻(民政)、犬養毅(政友)の各内閣が続く。

そして、元老は戦後の諸問題については指導者から調整者へ、あるいは権力の主体から権力の象徴へと変化しはじめた。

次に、貴族院を拠点とする官僚閥、軍閥、衆議院を拠点とする政党による競合が始まった。官僚閥の政党化によって、政権交代のパターンが変化（非政党勢力と政友会間から政党間交代へ）したのである。

この他、有権者の自然増や地方的利益の主張の変化（「地租政治」から「鉄道政治」へ）も影響した。「政費削減」「民力休養」「地租軽減」等の「安価な政府」が地方的利益に合致するものとして主張されていた。租税収入の源泉が豊富になり、国家財政の地租に対する依存度が低下した。一方で、地方農村の有権者層の地租負担は、戦争後、事実上軽減されていったため、政治的争点ではなくなり、鉄道＝利益政治へと移行する。

次に、大正デモクラシー運動（政党人以外の一般の市民）の背景にあった要因として、①第1次大戦から戦後におけるアメリカの台頭、②米騒動及び原敬内閣の成立による言論の自由の拡大（新聞司法によって司法処分になった件数の減少）、③出版ジャーナリズムの発達（内務省警保局の調査：新聞 大正6年（666種）から大正9年（840種）、雑誌：大正4年（1,140種）から大正9年（1,862種））、④交通機関（鉄道）と高等教育機関の発達等が挙げられる。これらがいわゆる民本主義と普通選挙運動の時代背景である。

4-2. なぜ、戦前期（明治憲法下）の政党内閣期が短命に終わったか⁷

大連立期（1901-13）以降、行政機構と政党組織の癒着が増加し、与党の選挙干渉が大きくなった。選挙は与党の勝利に終わり、選挙＝民意という正統性に陰りがみえた。また政党と財閥の関係も密接で、政友会＝三井、憲政会＝民政党＝三菱という構造が定着した。

7 本節に関しては、村松・伊藤・辻中2001、第5章参照。

野党は、政権獲得のため手段を選ばなかった。衆議院外の「非選出部分」の多元的政治集団と連携し、政権を倒す権力ゲームに囚われた。貴族院、枢密院、軍部と野党の連携が生じ、天皇主権（統帥権干犯）を梃に政権を批判した。

昭和は1926年に、選出部分、すなわち議会諸会派が勢ぞろいしてスタートした。しかし、内外から押し寄せる実に多様な要求を処理できるかどうか、昭和政治の課題であった。

まず、国内ではこの頃、桂閣体制以来の商業会議所の減税運動、系統農会による米投売防止運動等があいついで議会と政党に押し寄せていた。さらに、労働争議、小作争議の件数が急増した。他方、陸海軍による軍拡の要求も複雑に入り乱れて表明され始めていた。軍備支出の削減を必要とするほどの財政窮迫状態ではなく、軍部の行動はまだ穏健であったが、日本の政治は、ほぼこの時点でいくつかの、後に大動乱の中で噴出する諸問題を潜在させていた。それは、都市でも農村でも国民の要求が多様かつ中身の濃いものになったところに表れていた。労働争議と小作争議の頻発は緊張の尺度である。その軍部の動向が、次に来る大動乱の直接的な要因となった。大正デモクラシーと経済発展の好調の中で、過剰投資や銀行の放漫経営等の問題が生じていた。さらにこの時期、陸海軍ともに、自己の軍備拡大の主張をもって、予算獲得競争の政治に参入するといったことが重なって、政治の統治能力が問われていた。文民内閣の政策には、とりわけ陸軍と海軍に不満があった。非選出部分の諸機関の間でも、政党政治に対応して部分利益の実現を図ろうとするグループが主流となった。

5. 明治憲法体制の第3期 軍部支配へ⁸

この時期には、1931年の満州事変勃発から5.15事件、2.26事件、日中

8 この節は、村松・伊藤・辻中2001を参照。

戦争、太平洋戦争と続く時期である。

軍部は、この時期、より大きな予算を要求することによって政治化したのであるが、同時に、反政党という態度でも政治化した。この2つの政治化は、コインの裏と表の関係にある。非選出部分の諸機関は、諸政党と同じ立場に立って政治化せざるをえないことによって、政党の利益誘導体質に反感を感じた。

軍人・官僚出身者が首相を務めた中間内閣は、次第に内閣に含む政党人を減少させたが、なお大衆運動（労働・農民運動、文化運動）も盛んで、1937年には、社会大衆党は得票率9%、37議席と戦前期で最大の議席を獲得した。政友会、民政党の2大政党が過半数を割って社会大衆党はキャスティングボートを握ったが、彼らが接近したのは軍部であった。

近衛新体制（1940.7－1941.10）は、このようにして各所で表明された政党不信のために、政党に代わって国民の支持を動員するためと称して登場し、政党は解散し、大政翼賛会（翼賛議員同盟）に統合された。同会は42年選挙で82%を占めたに過ぎず、全体主義には程遠い多元性を残すことになった。戦時中も選挙があって、翼賛選挙という政党なき選挙でも、翼賛政治体制協議会推薦（381名）でない政党政治家や社会運動家が85名当選していることにも注目できよう。

満州事変に始まり太平洋戦争に至る時期には、巨大な軍官複合体制が成立した直後、軍部中心の寡頭体制が誕生した。同時に、新官僚が影響力をもった。これまでに成立してきた政党内閣は、政権交代ごとに高級官僚の更迭人事を繰り返してきた。そこで、5.15事件の後、犬養内閣の後を受けた齊藤内閣が、昭和7年に文官分限委員会を設け、官吏を休職にする場合には委員会に諮問することにした。これによって身分を保障された官僚勢力は、軍部と共に台頭することになった。

6. 戦前期の日本政治のまとめ

もう一度、先の図13-1のグラフをみてもらいたい。

近代化過程における政治的發展をみる着眼点は、「非選出部分」がどれだけ既存の権威を維持しているか、言い換えれば、民主的な「選出部分の勢力が政治過程の中でどれだけ影響力を伸ばすことができるか」である。その場合、具体的に考察する対象として適当なのは執政幹部、つまり内閣と議会である。図からわかるように内閣は当初、非選出部分によってのみ構成されていた。1898年の短命の大隈内閣（隈板内閣、大隈・板垣、政党連合）以後、大連立の桂園時代を経て、次第に議会に基礎を置く政党によって構成されるようになり、政党内閣期へと向かう。しかし、戦前の政治は、図のような団体の噴出や陳情行動にみられる有権者の要求を受け入れたり拒否したりしながら政治的安定を図る営みとも言えるべき、“選出部分による政治”をついに安定化させることができず、第3期においては軍部支配を許し、政治指導を誤ることになるのである。

図13-1からは、選出部分による内閣が非選出部分中心に逆転した時点、1930年代前半は、実は、社会、市民社会が多元化し、民主主義的な社会集団的な基礎が生まれようとしていた時期である、もしくは労働組合、農民組合等、階級的な要求が噴出し、緊張が激化した時期であることが確認できる。

政治体制・制度・規範といった構造の側面からは、明治憲法、内閣、国会、政党といった選出部分と関連する民主主義的要素（アクター）と非民主主義的な要素（アクター）との関係が不安定（統帥権、行政権等の首相・議会からの独立性）であったこと、政治・国家体制問題が最後まで民主的な質で安定できない（国体）ところに問題があった。非選出

部分の軍部が中心的な争点でありアクターたりえるような国際環境（対外危機、戦争）が続いたところにも時代としての環境条件があった。しかし、先にみたように、民主主義的な質のアクターにおける条件、2大政党は戦前期に相当の蓄積をもったし、社会集団もそれによって多元化しつつあったことは記憶しておくことにしよう。

7. 戦後政治体制の形成と安定⁹

7-1. 概要：体制の質と型、対立軸と争点

厳しい国際政治構造と状況のもとで、非選出部分と選出部分の多元的なエリートの攻防、ゲームが結果的に長期の戦争と敗戦を招いた。その反省のもとで、新しい体制の質と型、対立軸と争点が模索され、登場した。敗戦後7年間は占領下にあつて、間接統治による受動的な改革（革命的）が進み、社会・経済・文化に、つまり政治システムの環境が激変した。

独立後、本格的な国家政治体制の模索が始まった。戦後の日本政治の変化は、国会を最高意思決定機関とすることによって、戦前におけるリーダーシップの問題を、制度的には一挙に解決したところにある。すなわち、戦後の場合、国家意思の決定は、明白に国会に委ねられている。行政権は内閣にあり、司法権は最高裁判所にあるが、最高裁は、違憲審査権を与えられているものの、その権限の行使は比較的に消極的であった。他方、内閣と国会との関係では、行政府の影響力が、立法機関に優位しているとしばしば主張されているが、むしろ国会と多数派政党、つまり選出部分が、次第に官僚制の役割を後退させ、自己の支配力を確立した。

こうして国会は、唯一最高の立法機関である実績を備えていった。「国権の最高機関」であることを確保するため、憲法上も国会議員には

9 以下、戦後について村松・伊藤・辻中2002を参照。

特権が与えられ、国会にその審議の自律性を保証する多くの規定が設けられた。主要な政策決定は、法の形式をとり、国会における賛否の採決によって決せられるため、国会外の政治的アクターからすれば、政治とは、国会内の審議に影響を与えることとなった。戦後の政治過程をみると、国会の多数派が権力の中心になった。しかし、このことは、彼らの影響力が絶対的であることを意味しなかった。彼らがその地位を維持できるのは、有権者の支持がある限りにおいてであった。当然他の政治参加者も、献金や集票等を取引材料にして政権党（主に自民党）に影響を与えようとし、ここに政治過程が生まれたのである。

戦後政治の対立軸は4つあった。

- 1) 「経済」体制問題：資本主義か、社会主義か、中間的な福祉国家か
- 2) 外交・安全保障問題：アメリカ等西欧（自由民主主義）との同盟か、中立・非同盟型か、（アジア、社会主義圏重視か）
- 3) 決定の型としての政治体制：国家官僚エリート主義、多元主義、協調主義
- 4) 質としての民主主義：参加問題、政府の権威主義・民主主義

これらの対立軸は、保守（陣営）と革新（陣営）に収斂した。保守の合同（吉田・占領主導した自由党系と民政党の流れをくむ民主党、反吉田の旧自由党系）と、革新の統合（独立講和時の態度をめぐる、左派と右派）である。

なお、革新という言葉は極めて曖昧である。日本の政治的大変革を表す言葉として「維新」、欧米から輸入された「革命」（もとは中国の王朝交代）、漸進的な変革を表す改良、改造、進歩といった言葉もある。占領改革が革命的な変動を強力に遂行したのち、新しい体制を維持し、同じ方向での漸進的な変動を推進する「革新」は、保守政権の逆コース改革の中で、護憲、反戦、中立、民主主義等を意味しつつ登場し、1955

年ごろ戦後日本の基本的な政治用語となった。

7-2. 7年間の占領期の「革命」：断絶と連続

連合国軍最高司令官（SCAP）マッカーサー、と総司令部（GHQ）による占領と占領改革は、間接支配下における体制改革（質、型）であった。まず、非軍事化（武装解除、軍の解体）を進めた。また、民主化（人権指令、言論の自由化、婦人参政権、公職追放、普通選挙、憲法改正、社会諸改革：教育改革、農地改革、労働権、財閥解体）も進めた。政治システムにおける非選出部分を撤廃し、新憲法の社会的基礎を構築した。

その中で連続したものを、1940年体制（戦時経済体制）と呼ぶことがある（野口1995）。強化され、独立性・自律性を有した官僚（新官僚以来）、産業政策、産業政策の手段：特殊法人、政府系金融機関、財政投融资、業界団体（統制会）、系列、工業組合、企業別組合（産業報国連盟、産報懇談会）、農協（産業組合）、自治会・町内会（部落会、隣組＝隣保班）等である。

7-3. 国家の政治（経済社会）体制の選択：1952年独立後の政治概観

この時期は、講和独立（サンフランシスコ平和条約1952.4.28発効）に伴う自立した再改革の時代であった。

占領諸改革が急進的に過ぎると感じていた日本政府が、占領軍による民主化の“行き過ぎ”を是正する趣旨の改革を行ったという意味で、また（1948年頃から）アメリカ政府が冷戦への考慮（後には朝鮮戦争への考慮）から急速に民主化政策を緩め、力点を日本の復興や強化に移したという意味で、逆コースと呼ばれた。

戦後政治の対立、いわゆる保革対立はこの時期に形成された。

まず、独立の出発点にあった講和条約の内容（片面講和）と日米安保条約の締結が、保守勢力と進歩勢力の間で厳しい対立の争点となった。それは、占領改革の「是正」と「擁護」の対立でもあった。より具体的には、中央地方関係と地方自治、警察制度の集権化、教育委員の任命化、独占禁止法の改正、エネルギー政策、労働政策等であった。この時期、日本政府は、戦後国家体制の形成に取り組んだのである。

また、自衛隊の創設（警察予備隊50.8、独立後、保安隊52.7に改組を経て、1954.7）も大きな対立を呼んだ。

経営権に基づいて生産の合理化を進める企業経営者と、これに対抗する労働組合との間の闘争も、上の対立に重なった。それぞれを、国会では自民党と社会党が代表した。この時期の保守政権の構想と戦略が、戦後国家を形成し、同時に、のちの日本政治を規定することになった。そして、この再改革への批判者が革新、支持者が保守と言われるようになった。

7-4. 逆コース期の政治から保守本流路線 1960年の基本枠組みの確定

上のようなもろもろの根本問題は全て国会を通じて決定され、そのことによって憲法41条が定めるように国会が「国権の最高機関」であることが確認されていった。さらに、実践を通じてこの手続きを確認した野党（主として社会党）と与党は、それぞれ国会運営のノウハウを習得していった。

その第一は妥協である。最高かつ最終の決定に参加することによって、野党でさえ与党の妥協を引き出すことによって支持集団の利益を国政に反映させることができる、ということを学んだ。予算国会は、そのもっとも有効な舞台である。しばしば政治的未成熟の代表例として引き合いに出された乱闘国会さえも、少数野党からみればイデオロギーの主

張の場として国会が効率的であることを示すと同時に、これが政策主張の最後の場であるという、国会の最高機関性を証明したとも言える。

他方、重要なことは、参加に一定の制約を課していることである。逆コース改革の主要課題は、参加への制約である。総じて、この時期の保守政党の政治指導は、他の政治目標よりも政治的秩序を優先させたと言える。これは、他の政治的目標よりも民主性を優先させた占領改革への反動であった。このことは、民主主義の理念を可能な限り早く制度化しようとする人々には残念なことであったが、確実に運営可能なしっかりした政治体制での公的決定を望む人々には必要な措置だとされた。この微妙な時期の政治の舵取りを行ったのが内閣史で2番目の長期政権である吉田茂政権（第二次1948.10から第五次吉田1954.12まで）であった。

戦後における吉田茂の貢献は、先述のように、アメリカに受け入れられると同時に日本の自律性も維持することができる体制、しかも戦前の日本がもちえなかった安定した自由民主主義体制を確立するための政策路線を打ち出したことである。

いわゆる保守本流路線である。ここで言う保守本流路線は、官僚との連合、憲法改正への消極的な態度、経済重視、安全保障におけるアメリカへの依存と最小限の再軍備等のセットから成る。

この方針は、より独立した国防体制と自主憲法の制定を主張する右派と対立し、他方、非武装中立の完全無防備を主張し国内的には社会主義を主張する社会党や進歩主義者（革新陣営）とも対立していた。

7-5. 55年体制と1960年における基本枠組みの確定

1955年の総選挙で、民主（鳩山）185、自由112、左派社会89、右派社会67、労農4、共産2、諸派無所属8で、467議席中、「革新」側が162を占め、初めて三分の一を上回って「憲法改正阻止」可能な議席を確保

した。この時、既に左社と右社は統一に合意しており、55年10月に統一する。統一した社会党のバックボーンは労働組合の中央組織、総評であった。50年代は変動する経済情勢のもとで大型の争議が続いたが、その最大のものは1960年に至る三井三池争議であった。

保守の2大政党である民主と自由は人脈的な確執で統一は困難を極めたが、財界の強い要望と戦前からの党人政治家三木武吉（民）、大野伴睦（自）らの努力で同年11月に統一にこぎつけた。わかりやすい経済界、官界、そして自民党というパワーエリート的な図式通りの政治連合が誕生した。

保守連合である自民党は、9条を含めた憲法改正を目指し、逆コースを推進した。自民と社会を中心とする国会での激突が続くことになった。

1955年体制下で、鳩山、石橋、岸の3内閣においてニュアンスは互いに異なるものの、外交でも国内政治でも自主性が強調された。ことに岸政権は、しばしば反対勢力に対しては、排除戦略で臨んだ。

保守政権の内外の安全保障重視の政治主義的政策路線は、とりわけ1958年の警察官職務執行法改正失敗と1960年の日米安全保障条約改定の大混乱の経験から、変更を余儀なくされた。かくて、脱「伝統的国家」的経済主義路線へと転じた保守政権は、憲法改正から憲法解釈に力点を移し、以後、憲法的正統性の疑いのもたれる恐れのある政策や機関の新設・拡充は、慎重に避けるようになったのである。

戦後に続いていた保守政党の政治戦略を転換させるには、岸を継いだ池田勇人を待つ必要があった。池田内閣は、経済路線を強調することによって、民衆を包含していく戦略に転換する道を開いたのである。

戦後の政治体制の型は、自民、社会両党を中心とした政治的な激突が数年続いたのち、1960年を境として和解の政治、一致争点の政治（福

社、経済成長への競合)へと力点を移す。池田内閣は、高度経済成長政策へと大きく舵を切り、保守本流路線の確立へと向かっていった。

政治的事件とエリートの政治的戦略をみると、この池田内閣誕生の1960年がもっとも重要な年であった。激しい対立を再び引き起こすコストを考えると、自民党の“タカ派”は、岸の政策と政治手法が国論分裂の政治的危機を招いたのをみて、池田の経済路線に黙らざるをえなかった。安保反対運動で消耗した反対勢力も、池田の、外交問題でなく国内政策を重視する方針を喜んだ。池田のリーダーシップの特徴は、そうした空気をとらえて、吉田の保守本流路線を国民の支持を拡大する方向で巧みに説得力をもって受け入れさせたところにある。

池田は、1960年9月、安保条約改定後の最初の国会で、野党には低姿勢戦略を、国民には所得倍増の“新政策”を、そして政治哲学として忍耐と寛容を説いた。池田の所得倍増政策の政治的意味は、激しい対立の時代の後に、対立争点をとりあえず避けて、経済を政治的シンボルとして使ったところにある。もちろん、日本の経済の潜在力が大きいことを公的に宣言したことは、経済発展に刺激を与えることになるが、国民の目を政治から経済に、外交から内政に向けたことの政治的意義が大きい。

自民党は池田以降、官僚との連合、憲法改正への消極的な態度、経済重視、安全保障におけるアメリカへの依存と最小限の再軍備等のセットから成る保守本流路線をほぼ1990年代まで継続し、政権を維持することとなった。

政治体制の質としての自由民主主義は定着し、政治体制の型は、闘争主義的エリート主義的なものから、多元主義と協調主義の混合へと次第に移行していく。この高度経済成長期以降の政治は、次章に展開することにした。

参考文献

ゴードン, アンドリュー 2006. *A Modern History of Japan: from Tokugawa Times to the Present*, (Oxford University Press, 2003). 森谷文昭訳『日本の200年——徳川時代から現代まで (上・下)』(みすず書房, 2006年)

坂野潤治 2008『日本憲政史』東京大学出版会

佐々木隆 2002『明治人の力量』講談社

宮地正人ほか編 2005『ビジュアルワイド・明治時代館』小学館

村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣

14 | 1960年 - 1990年の日本政治

戦後の日本政治が政治体制の質として自由民主主義であったことは疑いがない。他方で近年まで日本の政治を長く特徴付けたのは、1955年に形成された政権党としての自民党の強さ、自民党の一党優位政党制であった。自民党は、1960年の危機を、憲法改正等、政治構造改革から所得倍增政策等、経済成長政策に大きく舵を切る（発展志向型国家）ことで一党優位の基礎を築き、さらに1970年代の保革伯仲期以後、都市住民に利益政治の範囲を広げることで安定させていった。世界政治での役割も飛躍的に拡大した。しかし、そのつけとして社会福祉や税制等での大きな政策転換はなく、政権交代のある政党政治も実現しなかった。

1. はじめに：この時代の2つのグラフ

本章では1960年から1990年までの日本政治の変遷をみていく。この時期の顕著な特徴は、自民党の強さと経済団体を中心とした社会団体の発展にある。チャルマーズ・ジョンソン（Chalmers Ashby Johnson, 1931-2010）はこの時期の日本政治を、発展志向型国家と呼んだ。

図14-1は、1955年の体制（自社両党の一カ二分の一政党制）ができて最初の1958年の選挙から、2009年の民主党政権が誕生するまでの、自民党とその挑戦者（野党第一党）、具体的には投票率、自民党、野党第一党（社会党-1993、新進党1996、民主党2000-2009）の相対得票率（選挙区）推移である。このグラフから読み取れることは4点ある。

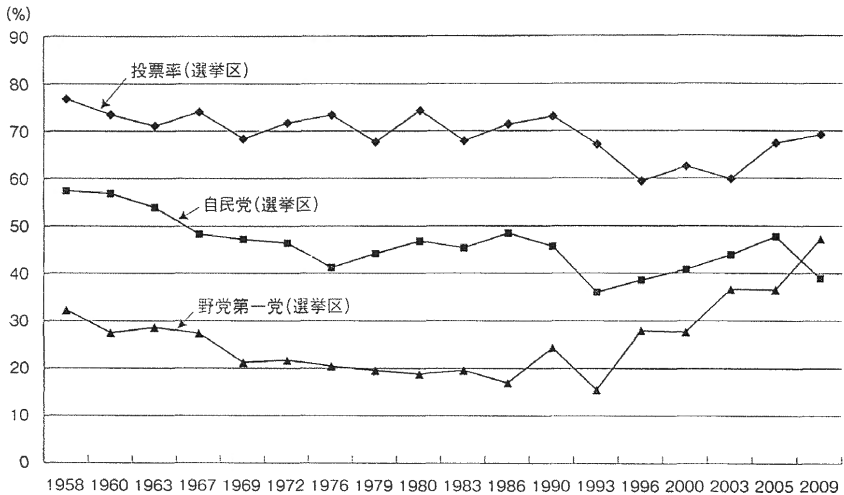


図14-1 自民党とその挑戦者（野党第一党）投票率，自民党，野党第1党
（社会－1993，新進党1996，民主党2000－2009）

- 1) 1990年までは自民党の強さである。当初の6割を超える得票率は維持できなかったが、ほぼ50%前後の得票率を誇った。1976年と93年に一旦落ち込むが、この強さは基本的に2005年まで続いた。
- 2) 社会党は、自民党の半分の規模の政党として始まったが、その後、低落傾向が続き、当初のように全体の3割を超える得票を回復することはなく、自民党の三分の一まで低落することも多々みられた。
- 3) 社会党以降の野党第一党は社会党とは異なるパターンを描いている。
- 4) 1960年から90年の自社両党の得票比率は安定しつつも、ともにゆるやかに下降している。

この図が示しているように、戦後日本政党史におけるもっとも重要な疑問は、「なぜ自由民主党（単独）政権が90年代まで続いたか」「なぜ日

本社会党等の野党は政権に接近すらできなかったか」である。そしてこの問いは、連立期を経て2009年まで続く「なぜ」、つまり「日本ではなぜ『野党』の基盤は脆弱なのか」に連なる極めて重要な問いかけであった。この問いに対する答えの一つは、政府による公的決定、すなわち公共政策（政治・社会組織への政策）にあった。

政策がもたらす帰結の一つは、市民社会の動向である。第9章では、世界の中での日本の特徴として業界団体等、営利系団体が世界的にみても多いことを示した。ここでは歴史的な推移に注目してみたい。図14-2に示したのは、組織化された事業所として把握される団体の数である。日本の団体事業所数は、団体の高度成長期とといいいい1960-96年の36年間で3.7倍（年平均3.7%増加、51-99年で2.7%増）に増加している。この間の平均成長率はアメリカの3倍近い（辻中・崔 2002a）。人口当たりの団体事業所数（10万人当たり。以下、団体密度）を比べると、1960年の対米比3分の1から、96年にはアメリカの85%にまで達した。しかし、96年以後は停滞し、2006年現在では10万人当たりで32の団体事業所が存在する（2009年には統計方法がやや変更）。

団体種別にみると、80年代以前には経済団体の安定した優位（4割前後）が印象的である。しかし、80年代以降になると経済団体は停滞気味となる。図に含まれない農協や宗教の事業所も、経済団体と同様に、長期的には減少傾向にある。これらに代わって急速に増大したのが、「その他」の団体である。「その他」には、市民系の様々な団体や国際NGO等も含まれるが、相当程度、外郭団体だけでなく多様な形での政府の公的関与のある団体が含まれることも否定できない。この半世紀で5倍以上の団体密度の伸びを示し、現在では最大の分類になっている。政治団体も3倍増、学術や労働団体の密度は2倍弱である。しかし、長期的にみて経済団体、その他が多い構図はほぼ変わりなく安定してい

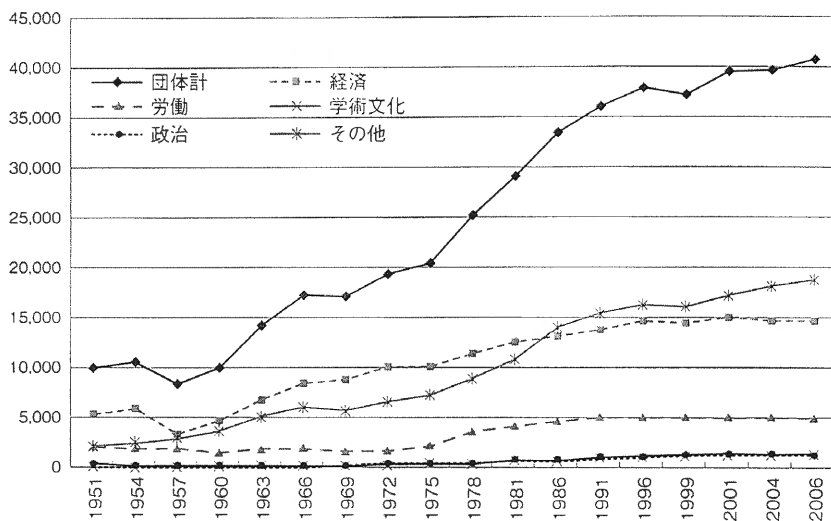


図14-2 社会団体（事業所）の分類別の推移（図は実数）

る。これはアメリカの市民団体優位での安定、韓国はこの20年の激変と対照的である（辻中編 2002，辻中・森編 2010）。

このように、「発展志向型国家」としての日本では、自民党が長らく優越的な地位を築く一方、経済団体の存在が大きな位置を占めていた。ジョンソンは日本の国家を、経済発展を最優先の課題とする「発展志向型国家」と規定し、市場原理を優先しようとする規制志向型国家やイデオロギー的社会主義計画国家と区別した。発展志向型国家は、どのような国家も耐えなければならなかった苦難に満ちた近代化の一つの道であり、それは1927（昭和2）年の金融恐慌以降の苦難の歴史過程における学習と適応の過程の成果として形成された。日本の目標は、「何よりもまず日本が置かれた避けえない状況についての認識に由来する……合理性の産物である」とした。その基本は官民協調の諸制度、審議会、業界団

体、人事交流、懇談会、そして行政指導等にあった。それをモデル化すれば、効率的で小ぢんまりしたエリート官僚制、官僚がイニシアティブをとれる政治の仕組み、経済に国家が介入しながら市場と調和するという方法の完備（行政指導等、10手法）、そして通産省（現在の経済産業省）のような水先案内人的機関の存在が指摘された。

ジョンソンは日本を官僚支配の体制と考えるが、「政治家が多数の国民の投票によって選ばれることにもとづく民主主義体制である」から、NIEs（Newly Industrializing Economies、新興工業経済地域）の多くの国々の権威主義、官僚主義とは区別されるべきである、と考えた。とりわけ通産省は、教条主義に陥ることなく、省内民主主義を保ち、官僚は様々な革新を生み出してきたという（ジョンソン 1982、342-366頁）。

2. 歴史の中の1960年と自民党の高度成長政策

第13章では、近現代日本における100年の歴史を概観しつつ、政治学的なモデルとして2つの二重構造、主要アクター群を中心に考察した。戦前の二重構造は、非選出部分と選出部分から成っていた。分権的、多元的なエリート主義によって公的決定がなされていた。その中で戦前に大きな課題となったのが「不羈独立、富国強兵」（大政府・軍拡）と民力休養（小政府）・憲政という争点だった。次いで、占領期の二重構造となったのは、GHQ（連合国最高司令官総司令部）と日本政府だった。

吉田茂政権下で独立した後、戦前と占領期の二重構造は解消していった。議院内閣制における強力な自民党内閣・首相が公的決定構造として確立し、公的決定の内容としても、国家体制構成政策という基本的で論争対立的な内容から、分配と再分配を中心とした政策へ移動した。体制の型としてもエリート型・闘争型から、多元主義型・協調型へ次第に移行していったのである。

戦後体制として出来上がった1955年体制下では、非民主主義的性格をもった二重構造は生じなかった。ただ、民主主義的な性格をもった二環もしくは三環の政治過程をもつに至った。

1955年体制と言われるものは、図14-3に示したように、自由民主党と日本社会党が中心となる政党システムである。一方では政権党である自民党は改憲防衛力強大化を打ち出し、他方で社会党等「革新」陣営は護憲反戦平和と各々異なる国家体制の方向を打ち出した。そして、1960年を分水嶺として、体制を形成する主導権を自民党がもつに至った。当時の首相は池田勇人である。1963年-69年ぐらいまでは、両党の主導権の争いは続くものの、池田は低姿勢での「所得倍增計画」を発表し、安定した公的決定のセットを実施していった。

この所得倍增計画は、10年間（61-70年）で、所得が倍增するよう様々な経済指標値を設定し、政府が施策を体系的にしかし弾力的に行うよう提示したものである。一種の目標値を示したプランであって、社会を拘束するものではなかったが、政府が公共投資、人的資源を開発することを宣言したものである。この争点が争点といっても、一致争点（目標は同じで、競争相手とその達成を競うような争点）であったことは、この計画が60年9月に発表されるや、社会党も1週間後に「4年後に国民所得を1.5倍にする」と同様なプランを発表したことに示されている。1960年以前の闘争型の政治過程から、政策競争型に移ったと言える。

ところで、池田が体現したのは、いわゆる保守本流路線である。ここと言う保守本流路線は、官僚との連合、憲法改正への消極的な態度、経済重視、安全保障におけるアメリカへの依存と最小限の再軍備等のセットから成っている。吉田茂が潜在的に、池田・佐藤期に顕在的に、保守本流のパッケージを打ち出し、他のグループをやや主流から排除するために用いられた言葉である。権力構造、公的決定の構造（自民・財界・

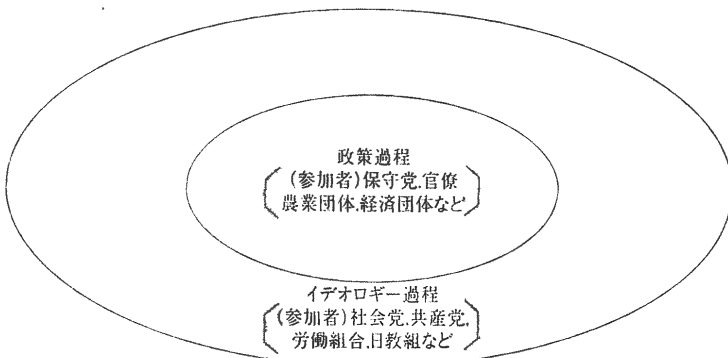
官僚)の堅固化が決まったことから、力点は野党とも競合しつつも、目的としては一致せざるをえない「経済成長と福祉の政治」へ「経済成長、公共投資、福祉、教育の充実」、「分配と再分配の政治」へと大きく舵を切る。

3. 政治過程のモデル化

第9章でも触れたように、戦後、特に1955年体制下における日本政治は「二環構造」(村松1981)をとるようになった。自民党・官僚機構の

政治過程の二環(重)構造

(出所:村松1981, 290頁)



政治過程の三重構造

(出所:真淵1981, 127頁)

政治過程	参加者	争点	政策領域
I	経済官庁 自民党 大企業 金融業	分配	金融 産業振興
II	野党 労働組合	イデオロギー	防衛 憲法改正
III	自民党 野党 出費官庁 関係団体	再分配	農業 中小企業 福祉

図14-3 政治過程の二環構造・三重構造

政策決定の中枢に対して、経済団体や業界団体が与党を中心としたネットワークの一員として影響力を発揮する様々な産業分野を含む「政策過程」と、労働団体、市民団体、福祉団体、野党である社会党等が参与する「イデオロギー過程」から成る、二環構造である。高度成長期の政治過程で影響力をもつと考えられているのは、官僚機構、与党と経済団体である。

「政策過程」では経済政策に代表される分配や規制の政策が議論され、「イデオロギー過程」では日米安保等、日本の政治体制の根幹に関わる体制構成政策が、これまでの続きとして議論されてきた。もっとも、再分配政策をめぐるのは、社会党の支持基盤である労働団体や市民団体も政策決定に関与してきた。さらに農業や中小企業、福祉の諸団体や、地方自治体の連合体もここに積極的に関与した。さらに当事者でもある福祉や保険団体等、非営利の団体も参加する。この意味において「三環構造」をとっていたとみることもできる（真淵1981）。

体制構成政策に対する市民の理解によって、また、与党＝自民党の多数派維持と野党の多党化によってイデオロギー過程は縮小し、分配政策も、企業の自立と国際的な自由化の進展で次第に縮小した。他方で、再分配の諸政策は、ますます重要となることによって、拡大していった。自民党は政策幅を広げ、選挙での勝利と国会での多数派維持のために、財政を拡大し、財政の累積赤字を拡大しつつ、一党優位の包括政党として政権を維持した。

政界（自民党）・官（僚）界・経済界の統治連合＝公的決定の中枢も、いくつかの層がある。もっとも代表的なものが、自民首脳・官僚エリート・財界から成る三頭制エリート、また個々の政治家から成る政調族（政策エリート）・各省庁の（局）課長・大企業業界団体等、利益団体から成る「鉄の三角形＝下位政府」、の2レベルの公的決定の連合である。

それ以外に、中小企業連合体、農協・農業関係団体、社会政策関連団体等、政調族（政策エリート）・各省庁の（局）課長の連合も存在する。この無数の三角連合体が、経済的な政策決定の主役になっていった。第12章で、行政省庁別の政策ネットワークとして示した団体である。

このようなモデル化がどれほど実態にあったものか、別の角度から検証したものをみてみたい。図14-4は、1980年代後半、中曽根内閣の頃に、国会議員121名にアンケートをとったものである（村松・久米編2006参照）。農業政策の中心であった米価政策（1942-1995年まで食糧管理法下で、生産者から買い取り、また消費者に販売するコメの値段を決める政策、その後も関税政策等）、さらに高齢化で中心的な政策となっていく健康政策（健康保険等）、そして従来からの体制構成政策の一つである防衛政策、防衛費決定、その3つへの影響度（1位と2位）を聞いたものである。

国会議員の回答をみると、米価決定の政策では、与党政務調査会部会（自民党、農林部会）と利益団体（農協）が圧倒的な力を発揮していることがわかる。いわゆる農林族の有力議員と農協（全国中央会）等、ほとんど独占的に決定権力を握っていたことがわかる。米価といういわば補助金分配型の政策形成である。健康政策（健康保険、医療等）では、与党政務調査会部会（自民党、厚生部会）、所管官庁（厚生省）、利益団体（医師会、健康保険組合連合会等）の3者で決定していたことがわかる回答である。健康政策は補助金もあり、（負担に傾斜がつけられ）再分配でもあり、医療等、様々な規制政策でもある。この2つが、明確な鉄の三角形型の政策決定過程であるとすれば、最後の「防衛費決定」は、60年までの主要政策であった国家体制構成型の政策決定である。ここでは、首相と与党の政務調査会が重要である。

いずれの政策過程においても、野党や労働組合等は、ほとんど関与す

る場がないようにみえる。これが二環構造と言われる所以である。野党と労組等は、別の形で関与していた（イデオロギー過程）、それはそれで自民党や官庁の政策に影響を与えている。1960-90年代の政治は、現在からみれば、国内外の環境が、政治システムに好適な「揺りかご」の中、温室の中の政治と言われることもある。確かにそのときそのときは、非常な討論があったが、体制の選択や安全保障の危機等、深い公的決定の政治とは異質のものであった。

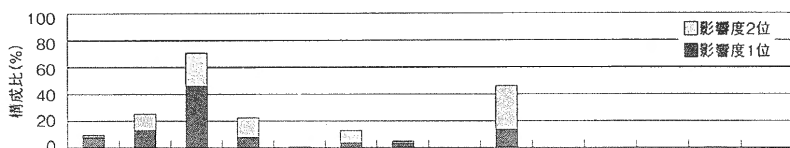


図1 「米価決定」への影響度評価（国会議員：1987年）

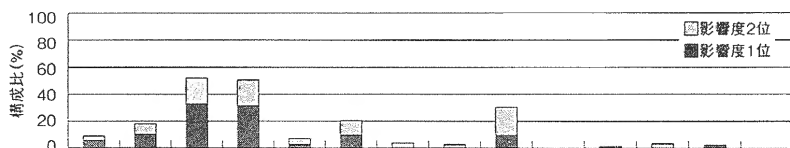


図2 「健康政策」への影響度評価（国会議員：1987年）

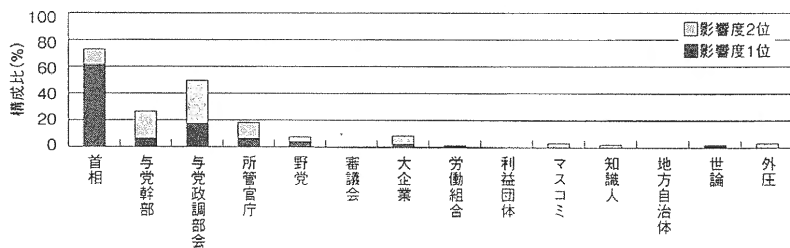


図3 「防衛費決定」への影響度評価（国会議員：1987年）

図14-4 国会議員からみた影響力あるアクター

4. 高度成長期の社会環境と社会党の失敗

第13章では、自民党・社会党による1955年体制が、一カ二分の一政党制として固定化していくと述べた。では、なぜ2大政党制にならなかったのか。言い換えると、社会党は2大政党の一角を担うことに失敗したのはなぜだったのだろうか。

利益団体の分類の国際比較（図9-3）や社会団体（事業所）の分類別の推移（図14-2）でみたように、日本の社会団体（市民社会組織）の分布は、営利セクター（経済、農業、労働等、生産や職業と関連）が大きな割合を占めている。これは、富国強兵や殖産興業以来の政策の結果であり、後発型の資本主義的近代化、社会構造のゆえである。

ここではもう少し大きな視野で捉えてみたい。図14-5「産業別人口構成比 日本、8カ国」をみると、日本の産業別人口構成比が、アメリカ、韓国、台湾に類似し、西欧先進国と異なることに気がつく。この図の見方として、次の8つの点に注目しておこう（稲上ほか1994）。

1) 3つのライン（グラフ）の形状。急激な社会変容かどうか。日本は急激。2) 第二次産業別人口の相対的比重。1位となり多数派になるか。日本はならない。3) 第二次産業別人口の比率上昇期がいつまで続くか。日本は1970年過ぎまで。これは、階級政治、労働組合の勢力、社会民主主義政党の勢力、多元主義、コーポラティズムの問題と関連する。4) 第一次産業別人口が半分を割る時点。日本は1930年頃で、これは民主化の開始、地位革命、ファシズム等と関連する。5) 第一次産業別人口が第2位になる時点。日本は1960年の前。6) 第一次産業別人口が第3位になる時点。日本は1960年の後。7) 第三次産業別人口が過半数になる時点。日本は1975年頃、脱工業化、知識社会の問題と関連する。8) 現状の分布。

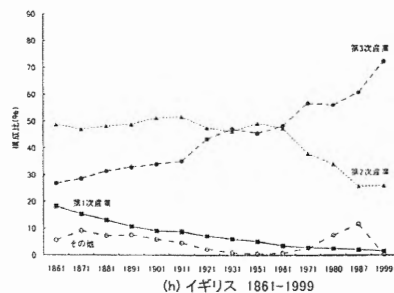
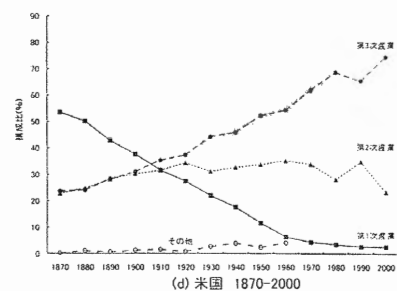
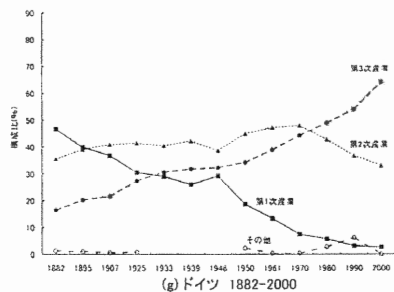
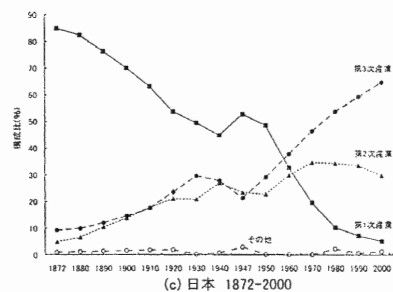
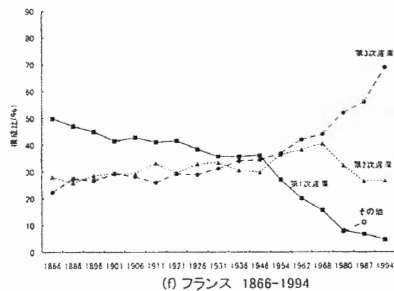
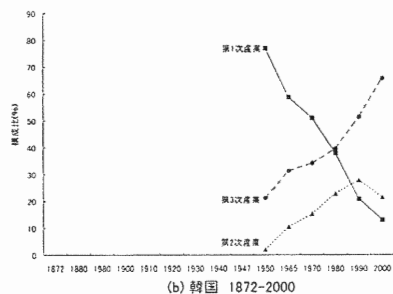
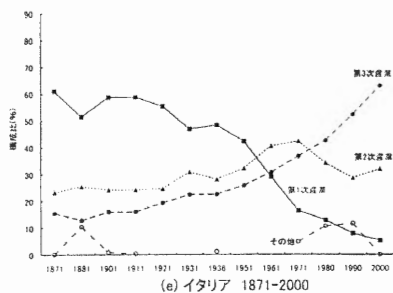
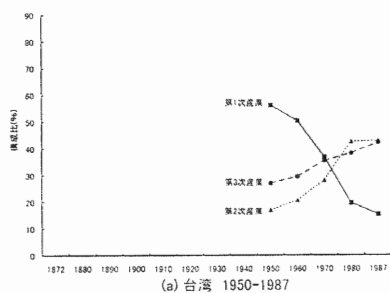


図14-5 産業別人口構成比 日本, 8カ国

以上の点を踏まえると、日本において、産業別人口の点からも1930年、60年、75年等が歴史的な転換となった可能性を指摘できる。

日本の場合、一般的には他の太平洋岸の諸国と同様、社会民主主義的な、労働組合に近い政党が育ちにくい環境、後発の工業先進国ということに規定されたことが理解できる。その環境下ではあるが、1950年から1970年こそが、日本での社会民主主義にとってチャンスであったこともわかる。しかし日本社会党は、この時代に2大政党の一角を担うまでに勢力を拡大することができなかった。1955年に左右両派が統一し、勢力を伸ばしていたにもかかわらず、である。社会党はなぜ、このチャンスをつかむことができなかったのだろうか。

社会党にも自民党と同様、結党以来イデオロギーに基づく左右両派や中間派の派閥対立があった。派閥対立には自民党に劣らず党内の権力争いや役職争いが絡んでいた。まず、60年安保以後の保守のニュー・ライトの登場に対して、社会党では、先進国の諸条件を考慮し社会主義革命に訴えることなく社会を変革するという、穏健な改革を唱える「構造改革論」が提示された。これに反発する左派が主導権を握り、「プロレタリア独裁」を認める綱領的文書「日本における社会主義への道」（略称「道」）が、1964年に党の公式路線として掲げられた。高度経済成長が軌道にのり、東京オリンピックが開かれたその年に、社会党は人々の意識とは逆の方向に舵を切ったのである。1960年に池田首相のもと、経済成長路線へと舵を切り、人々の支持を集めることになった自民党の転換とは、極めて対照的であった。

その後、長期的に勢力が低落していく中で、社会党が現実離れしたこの「道」を廃棄し、「新宣言」を決定したのは1986年のことであった。しかし、新宣言は「社会民主主義」を唱えることを躊躇している点で曖昧であり、また自衛隊と憲法9条の関係について「違憲・合法的存在」

説を提唱する等、現実化の方向を探りながらも、現実と理念のはざままで苦慮していたのが実情である。戦後ほとんどの西欧諸国では、ブルジョア政党（自由主義的・保守的政党、宗教政党）と並んで社会民主主義政党が政権を担うようになったのに対して、日本では社会民主主義政党の勢力は政権から疎外されてきた。この点についての有力な歴史的仮説によると、一般に社会民主主義政党の成長にはある程度の期間自由な政党活動が許され、かつ労働者階級意識が強いことが条件である。ところがわが国では、戦前は社民勢力が抑圧され、戦後は1960年代以降、産業の高度化等に伴って「大衆社会化」が急速に進行したために、階級意識が希薄になり、社民勢力が成長するだけの時間的余裕が存在しなかった（升味 1985）。また、このような国内の社会経済的要因に加えて、1960年代末以後のチェコ事件、中ソ対立、中国における文化大革命の混乱、ソ連によるアフガニスタン侵攻等の国際的要因も、社会主義の理念の失墜に大きなインパクトを与えた。

さらに、社会党自身の主体的な問題が考慮されなければならない。社会党は、長い間5万人前後の党員で、国政選挙のときには1,000万票前後を獲得してきた。このギャップは、主に候補者自身の後援会と労組（官公労・総評系）からの支援、及び「平和と民主主義」のスローガンに引きつけられた層によって埋められてきた。党員の7割程度が労組員であり、また党所属の衆議院議員の4割程度、参議院議員の7割程度が労組出身者によって占められてきた。この労組依存体質が、国民の各階層に支持を広げることに對する壁になってきたのである（次章、図15-5「労組出身議員割合の低下」を参照）。

5. 政と官の関係

自民党・官僚制等、政権中枢に話を戻そう（以下、森2011b参照）。

明治日本の近代国家の形成以来、「官」は明治革命エリートから官僚エリートとして、「政」は明治の自由民権・対抗エリートから政党エリートとして、政治の中枢に位置してきた。では、1960年以降はどうだったのだろうか。結論から言うと、60年代は官僚主導型、70年代は与党・官僚主導型、80年代は諮問機関・ブレーン政治型であった。

5-1. 官僚主導の政策決定過程 1945-1970

戦後復興から高度経済成長が終焉するまでの間、「敗戦からの復興」「追いつき型近代化」という、誰にとっても自明の国家目標があった。官僚はこの国家目標を達成するために、日本のモデルとなり得る事例を他の先進国の中に探し、それを日本に適用することで日本を経済大国に導いていった。

対する政治家の側は、政党組織も発展途上（議員・名望家政党）にあり、終戦直後は政界の主だった人材がGHQによって公職追放されたこともあって、その影響力は限定的であった。

日本の官僚制のもっとも顕著な特色は、そのセクショナリズムの傾向（多元エリート競合）であり、省庁間の縄張り意識の強さである。「省益あって国益なし」という言葉が象徴するようなセクショナリズムの傾向をいかに抑制し、国益に沿った行動を各省庁にいかにとらせるかが、今日でも課題となっている。

日本の官僚制には、（その小ささゆえに、社会を動員し情報を得るため・現場知として）社会の中に存在する様々な団体との間に協調的な関係を構築し、社会の動向を把握することに優れているという特性もある。こうした特性は、本来的には、政治家に求められる資質であるが、それを日本の官僚制がもつようになった背景には、各省庁の有する行政資源の少なさが関係している（村松 1994）。第12章で述べたように、

先進国の中で比べると、日本の公務員の比率や経済に占める国家の財政規模は小さい。また中央省庁が所管する法律の多くは、制裁条項を備えたものが少なく、権限も決して大きくない。それゆえ各省庁は、少ない行政資源を補うために、地方政府や社会の中に存在する様々な団体を利用しなければならず、またそれを容易にするために、各種の業界団体の結成を促し、そうした団体たちと恒常的に情報交換をしていく必要があった。

官僚は、政策形成・実施について話し合う審議会・私的諮問機関に業界団体の人々を多く出席させ、社会の側の意向を積極的に把握しようと努めた。そして、団体等を行政指導することによって、社会を自分たちの望む方向に誘導していった。こうした官と民の関係は、省庁を単位とした仕切りの中で形成されたものであり、結果として日本の政策過程は分断化していくことになった。第12章で解説した、官僚制による社会利益の表明・集約機能、政治的補充機能、政治的交信機能は、この時期に発達したものと言える。

5-2. 自民党・政党の共同決定型政策決定過程 1970-90

官僚主導の政策決定過程は、1970年代初頭のオイルショック以降、大きな転換点を迎えた。政策決定過程の特定の局面においては、政治家の影響力も無視できない状況が生まれてきたのである。ここでようやく政治家・政党研究が活況を呈するようになったわけだが、そこで注目されたのは、族議員と呼ばれる自民党議員たち（初めは政調族、政策専門家、政策利益・利権の専門家）であった。族議員の定義は、「省庁を基本単位として仕切られた政策分野について、日常的に強い影響力を行使している中堅議員の集団」（佐藤・松崎 1986, 92頁）が一般的であろう。このような議員たちが、政策決定過程で活躍するようになった事情をこ

こでまとめておこう（猪口・岩井 1987, 1-40 頁）。

まず、官僚側の事情がある。日本の官僚制は一枚岩の集団ではなく、省庁間の縄張り争いが一つの特徴となっていた。経済が順調に成長していたときは、国家の財源も豊富であり、各省庁の活動にはかなりの自由度があった。しかし、経済成長が減速すると税収も減るため、各省庁の間で財源の取り合いが生じた。社会の多様化に伴う複数の省庁に関わる政策課題の浮上も、省庁間の対立を激しくした。日本の官僚制には、省庁間の意見を調整する場が制度的に不足していたため、問題は深刻であった。

次に自民党の側の事情である。政権担当の長期化に伴い、政策に関する知識を増加させ、官僚をしのぐ力を発揮する族議員と呼ばれる人々が生まれていた。高級官僚には定期的な配置換えがあるが、政治家の場合にはそれがなく、長期に亘って同じ問題に関係できることが有利に働いた。

族議員の登場によって、日本の政策決定過程は大きく変質することになった。各省庁の利害は、族議員によって自民党内に持ち帰られ、主として自民党内の政務調査会の中で決着が図られるような状況が出現した。官僚の側も、自民党議員を大いに頼りにするようになる。族議員たちが影響力を発揮できたのは、自民党一党優位が継続していたからである。国会で自民党が多数を占めている状況では、自民党の賛成がなければ法案は可決されない。自民党の協力なしには、官僚の望む政策は何ひとつ実現しない。こうした状況が長期に亘って持続すると、政治的な交渉は前倒しになっていく傾向がある。法案の審議は、憲法の建前上、国会の中でなされることになっているが（狭義の立法過程）、実質的な審議は、国会の外、すなわち自民党の中でなされるようになったのである（広義の立法過程）。すなわち、内閣提出法案の大半は、国会に提出され

る前に自民党の事前審査に付され、自民党内の政務調査会という場所で審議がなされるのが慣例となった。

族議員政治、派閥政治、国対政治は、全て自民党一党優位が継続することを前提に生み出された政治過程であった。こうした政治過程が固定化されることで、次第に日本政治からダイナミズムが失われていった。その結果、新しい政治状況への対応が遅れ、政治腐敗が構造化する等の具体的問題が噴出し、政治改革と行政改革の必要性が叫ばれるようになった。

5-3. 諮問機関・ブレーン政治型 80年代

官僚制と自民党、族議員が政策形成をそれぞれのセクションごとに「砦」として、利益政治を行う政治は、その後も21世紀まで続いていくが、それとは別に「改革」政治がブレーンの協力を得て、首相・大臣・官僚制が営む時期もみられた。社会変容が著しい70年代末から80年代にそれは顕著になり、ブレーン政治、私的諮問機関政治と呼ばれた。中でも、大平正芳、中曽根康弘という2人の内閣が有名である。

ブレーンを媒介する組織の代表例としては、官僚制のまわりに専門・公益に基づく答申や審査、もしくは関係利害の立場を代表する答申や意見集約を行う各種の諮問機関がある。これらの原型は戦前にもみられるが、正統性の転換を伴う新憲法体制のもとで飛躍的に機能を拡大し、1960年代に法律の制定、改正、新政策や新計画の設定に不可欠なものとしてその地位を確立した。審議会と一般に呼ばれる審議会・調査会は、首相や大臣の諮問に公的に答えるもっとも公式の法律に基づく制度である。総理府（現在の内閣府）と各省庁が管轄し、約210存在したが、2001年の行政機構改革によって104に削減（ただし下位組織の部会が増加）された。

それ以外にも懇談会、懇話会等の名前が付いた非公式（国家行政組織法のいう法的基礎のない）な諮問機関が首相、大臣、局長等、各種のレベルに設けられている（数百程度）。第一次臨調の審議会設立の抑制方針（1964年）に基づいて、この非公式の諮問機関が要求に機動的に応えるために重用されはじめ、1970年代、80年代の構造変動期に機能を拡大した。

審議会、特に私的諮問機関では経済団体、企業等、ビジネスの比重が相対的に重い。その他、大学教授等と官公庁の出身者も多い。他方で、傾向としては、それ以外の組織や出身の委員が増えており、ゆるやかな多元化傾向を示している。それだけではない。日本の政策形成や執行の過程には、以上のような制度化されていない無数の一時的に設けられる説明会、協議会、勉強会が登場する。当初は政府による説明、指導の側面が強かったが、次第に社会集団、団体からの情報収集、データ分析能力の利用という社会依存型に移った。

6. 規制、分配と再分配の公共政策

政策は政治が生み出す出力である。他方、いかなる政策がイシュー（争点）になっているかにより、そこに表れる政治過程の型が規定される。政策はそれ自体、入力と出力、帰結と原因の両面をもっているのである。

政治体制の型の4つ、もしくはその混合から成る8つのモデルは、この政策への接近においても明確な違いをみせる。戦後政治の中でとりあげられてきた政策は、時代の要請や国民のニーズを反映して、またエリートの政策判断として採択され、その姿は極めて多種多様である。日本の政治に奥深く入っていくにあたり、それらの政策を整理して考える

ことが必要である。

まず、対外政策と国内政策の区別がある。金融政策、農業政策、福祉政策等、経済社会の具体的領域に応じた分類法（記述的分類）もある。また、ロウィは、各集団（階層）にどのような形で利益や不利益を与えるかという観点から、分配政策、再分配政策、規制政策を分類し、第4の類型として、これに体制の基本的な価値や枠組みを定める体制構成的政策を加えている（ロウィ 1981）。政策の力点の推移分析を通して、戦後日本の政治体制の変化を具体的に浮かび上がらせることができる。

政策の力点の違いは、戦後の財政支出の特徴に明確に表れている（表 14-1）。第1に、防衛費は、戦前期の5割近い比率から一転、戦後の最大の割合でも2割、55年で13%ほどである。戦後しばらくは自衛隊の発足のための、一種の初期投資によって高い水準にあったが、以後は低く抑えられ、戦前に比べるとその比率ははるかに小さく6%前後である。これは国際的にも先進国中最小の部類であり、GDP比でも1%である。第2に、防衛費比率が小さいことに加えて、1970年代に入るまで社会保障費も各国と比較して低く抑えられたために、全体として政府の規模は小さかった。高齢化の進展とともに、70年代後半以降、社会保障費は2割を超え、増大傾向である。第3に、高度経済成長期を通じて、主要経費を構成する地方財政費（地方交付税交付金、2割前後、近年増大傾向）、公共事業（国土保全・開発）費（60-75年、15%以上）、産業経費（60-80年、1割前後）等は、農村等の後進地域、農業、そして中小企業等の後進産業に重点的に配分され、それが保守政権の安定に寄与し、また70年代以降に急増した社会保障費も同様の働きをもった。第4に、しかし1980年代は財政悪化によって、「物質分配政治」の見直しが求められた（野口 1980; カルダー 1989 a）。すなわち、70年代前半の福祉制度の拡充、70年代後半の公共投資を中心とする支出拡大、それに

表14-1 一般会計予算主要経費別構成比の推移（決算ベース）1935-2005

	1934-36 平均	55	65	75	85	95	05
国家機関費	7.1	10.9	8.9	6.5	4.8	5.5	6.2
地方財政費	0.3	15.7	19.3	16.3	18.4	16.2	20.4
防衛関係費	44.8	13.4	8.2	6.7	6.0	6.2	5.7
対外処理費	-	1.1	0.5	0.1	-	-	-
国土保全及開発費	7.4	13.0	19.2	15.1	11.0	14.4	11.1
産業経済費	4.5	6.6	8.3	11.4	6.7	6.7	2.6
教育文化費	6.7	12.3	12.7	12.6	9.3	8.7	6.7
社会保障関係費	1.5	13.7	17.2	22.1	21.0	22.3	24.1
恩給費	7.6	8.7	4.2	3.6	3.5	2.2	1.3
国債費	16.9	4.3	0.3	5.3	19.2	16.9	21.9
その他	3.2	0.2	1.1	0.3	0.1	0.9	-
合計額(10億円)	(2,286)	(1,018)	(3,723)	(20,861)	(53,005)	(75,939)	(85,520)

経済成長の低迷による税収の落ち込みが重なりあって、財政赤字が拡大し、国債費が膨らんだのである。そこで、80年代には行財政改革路線のもとに、84年には医療保険制度、85年には年金制度の改革が行われ、社会保険関係の支出が抑制され、公共事業費関係も低下傾向となった。こうした緊縮財政に加えて86年から91年に亘るバブル経済によって巨額の自然増収が発生し、財政再建は一旦達成された。

ところが91年以降、バブル経済が崩壊して長期に亘り景気が低迷した。景気回復を図るため、国債を増発して数次に亘る経済対策を実施した結果、99年度末に国債残高が327兆円、国・地方合わせた長期債務残高が600兆円にのぼる等、主要先進国中最悪水準という危機的状況に立ち至った。(現在は1,000兆)

7. まとめ

日本は、1960年代から90年にかけて、大国化への坂を駆け上がったようにみえる。世界全体のGNPに占める割合は3%から、3倍以上の10%を越すようになった。しかし、その間、自民党（・官僚制）を中心とした政権は、ほとんど抜本的な公的決定を先送りにしていった。端的な例は税制であり、1970年代後半から検討されていた消費税の導入は、

最終的に10年以上の歳月をかけて実現に至った。

これらは、政権党の「非政治化」と「先送り」戦略の帰結であった。自民党は権威主義的ではないが、参加を促進してはこなかった。政党、官僚、市民社会、社会集団、マス・メディア等、全てのアクターが公的決定の意義を矮小化した。世界の中の日本、世界と比較しての日本という視点を忘れていた。時代としての高度成長に囚われ、分配、再分配、規制の細部だけが焦点となった。税制（増税）等、大きな争点の提起ができない政府となってしまった。

日本に対する海外からの評価は、礼賛（1980年代まで）と批判（80年代後半）が入り混じったものとなった。礼讃としてはジャパニーズNo.1、発展志向型国家、逆説的だが、「修正主義の日本たたき」があった。その半面、批判としては一党優位政党制の93年までの継続、財政赤字累積の構造、税制改正・増税のできない政権党、リーダーシップの低下、リクルートの固着化、政策機能の低下（スタッフ）等があった（村松・伊藤・辻中2001, 1章）。こうした多くの課題を抱えた日本政治がどのように転換を図ることができるのか。次章で考えてみたい。

参考文献

-
- 稲上毅ほか1994『ネオ・コーポラティズムの国際比較』日本労働研究機構
 猪口孝・岩井奉信1987『族議員の研究』1 日本経済新聞社
 佐藤誠三郎、松崎哲久1986『自民党政権』中央公論社
 ジョンソン、チャーマーズ1982（矢野俊比古監訳）『通産省と日本の奇跡』ティービーエス・ブリタニカ
 村松岐夫1994『日本の行政』中央公論社
 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣
 森裕城2011b「政治家と官僚」『政治学をつかむ』有斐閣
 森裕城2001『日本社会党の研究』木鐸社

15 | 1990年以降の日本政治

1990年に日本経済のバブルの崩壊が始まり、その後長い経済停滞が続いている。同様に1990年を前後して冷戦が終焉し、ソビエト連邦が崩壊した。日本政治も1993年には非自民連立政権が誕生し、55年体制から連立政権の時代に変化した。長い模索の時期を経て、2009年には民主党を中心とした政権に移行した。高い期待をもって出発した新しい政権は内外の多くの問題処理に悩み混迷する中、2011年3月には未曾有の東日本大震災が発生、公的決定の役割、政治体制が大きく問われることになった。

1. はじめに

2011年3月11日、東日本全体が、大規模な地震、津波に被災し、さらに原子力発電所の大事故が発生した。天災と人災の要素が入り混じった大規模な震災は、日本のこれまでの政治システムの在り方に疑問を投げかけ、ひいては政治体制の型を変えることにつながる可能性がある。公的決定がこれほどまでに重要になったのは、戦後の独立講和や1960年の紛争以来のことと言える。2009年に非自民の連立政権が成立してのち、数々の内外の「安全保障・危機管理」の問題が噴出している。公的決定としての政治の役割が問われている。

日本は1990年以降にバブルが崩壊したのち、長期的な経済の低迷を続け、2010年には中国にGDP世界第2位の地位を譲り渡した。これ自

体は、購買力平価では既に数年前に生じていたことであり、日本円や中国の人民元、米ドルの相対的な為替価値によるものであるから、実体的なものではない。しかし、1990年以降、特に1998年以降の日本経済の停滞と対照的に、中国等、新興国の台頭を示す象徴的な出来事であった。日本の政治システムは、この経済停滞の問題を課題とし続けながら、必ずしも有効な公的決定をなしえてこなかったように思われる。

このようにみえてくると欠点だらけのようにみえる日本であるが、他方で現代の国際社会において、日本の社会システム（市民社会）への評価は高い。これは、市民社会評価はある意味で政治システムの帰結にあたるものとも言える。例えば英BBC放送と米メリーランド大学が2010年から2011年にかけて、27か国の約2万9千人を対象に行った世論調査¹によると、世界に「好影響を与えているか」「悪影響を与えているか」を聞いた質問では、日本はカナダ、EUと並んで世界の57%の人々が「好影響」と答えている。「悪影響」との評価が多かったのは、イラン（59%）、北朝鮮（55%）、パキスタン（56%）、イスラエル（49%）等である。日本は、毎年、上位1-5位にランクされている。2011年に大震災に見舞われた日本に対する世界の眼も、極めて優しい同情にあふれたものであった。

そうは言えるとしても、やはり日本の「政治＝公的決定」そのものへの評価、戦略性、機動性、的確性への評価は高くない。日本人や日本社会・文化に好意的な海外の眼も、一旦、政治が絡むと「不可解な日本」「決定できない日本」という厳しい眼に変わることが多い。

本章では、公的決定の主体という角度から、そして、政治体制の構造やアクターという面から、1990年以降の日本の問題を考えてみたい。

1 英国、カナダ、中国、フランス、インド、イラン、イスラエル、日本、北朝鮮、ロシア、米国、ベネズエラ、欧州連合（EU）のそれぞれについて、世界に「好影響を与えているか」「悪影響を与えているか」を聞いた。2006年からほぼ毎年、こうした調査を行っている。

2. 自民党の一党優位政党制はなぜくずれたか

1955年から2009年まで、1年を除いてほぼ実質的に53年間日本を統治した自民党は、典型的な一党優位政党であった。14章では、第1野党と比較しつつ、自民党の相対得票率でその優位を確認した（図14-1）。自民党の得票率は1993年まで40%を切ることなく安定的に推移していた。1996年以降も、第1野党である民主党に接近されながらも、2005年までは自民党も回復基調にあった。

政党支持率をみると、サイクル的もしくは段階的に自民党の支持率は変動しながら、2009年に向かって低下してきた。1980年まではやや低く、80-93年までは89年を除いて40%以上と高く、94年から2001年はやや低下して30%を前後し、2001年から2007年までは回復傾向であり、その後急速に低下した。逆に民主党は、国政選挙があるたびに認知度が高まり、支持率が上昇してきたが、それが終わると低下していた。

支持率変動の背景では、無党派層の動向が鍵を握っていた。図15-1は、「支持なし」層（いわゆる無党派、かつては80年代にバッファレイヤー、牽制投票）の動向と自民、民主の動向の関連を示すグラフである。支持なし層を獲得した政党が支持を伸ばすという関係をみてとれる。小泉内閣期には自民党を支持し、その後は次第に民主党支持へと移動し、政権交代に至った。

内閣支持率をみると、内閣が変わるたびに上昇し、その後下降しながら、40%前後を揺れ動いてきた。ここで、支持と不支持の振れ幅が（分散）が次第に拡大していることに注目したい。上は80%を超えるが、いざ支持が無くなると10%付近まで激減する。マス・メディアの批判機能がこうした支持の揺れを増幅しているものと考えられる。

自民党指示はなぜ低落したのだろうか。自民党の支持層となってきた

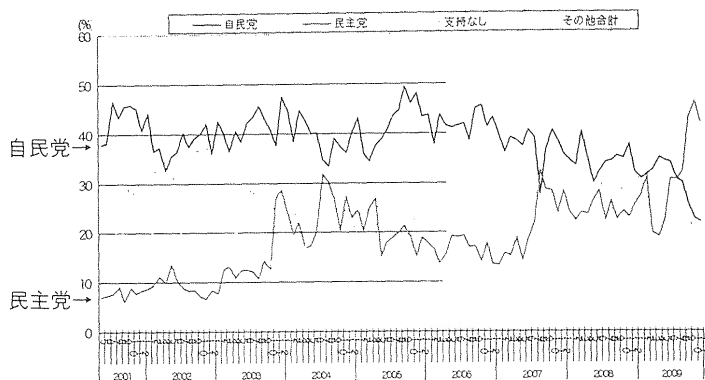


図15-1 政党支持率と無党派層 2001-2010 (濱本真輔作成)

のは、後援会、自治会や町内会、各種の団体だった。次の2つのグラフは自民党のピークが1990年前後かそれ以前であったことを示している。

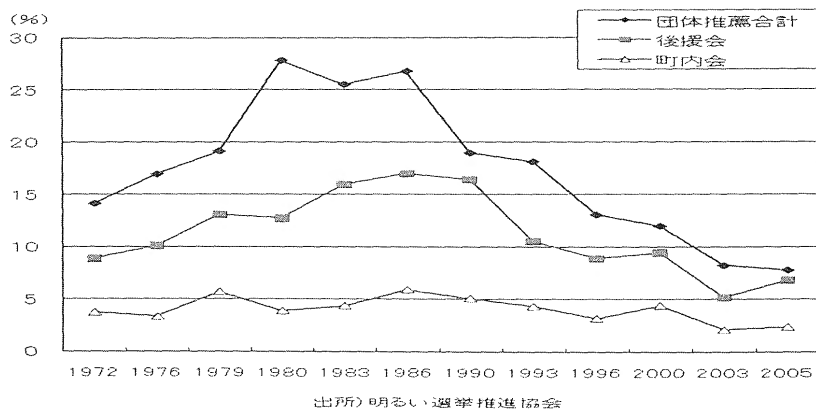


図15-2 選挙における団体推薦

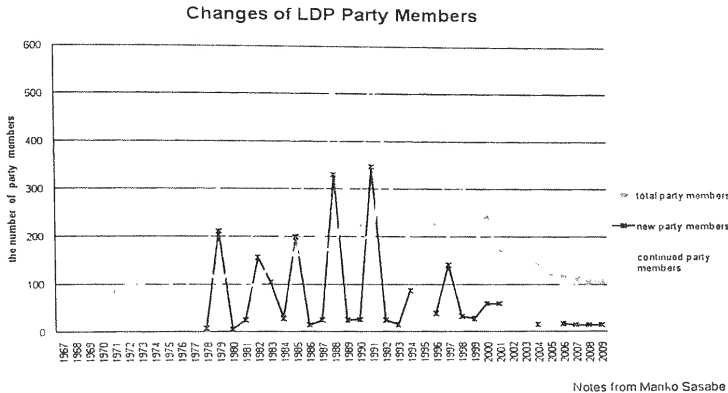


図15-3 自民党の党員数の推移 (笹部真理子作成)

3. 民主党はなぜ支持されたか

もっとも、自民党一党優位体制を支えてきた市民社会インフラの崩壊が、すぐに政権交代につながるわけではない。実際、社会党、新進党等、自民党と対峙してきた野党は政権を獲得することはできなかった。なぜ、民主党は政権政党として国民から支持されたのだろうか。

これまでの自民党への挑戦者との違いとして、最も注目されるのは議員の多様性、多元性である。第10章でも触れたように、田中愛治(2001)によれば、自民党の場合、政治家は基本的に「硬直化した個人主導型リクルートメント」であったという。自民党は、1955年以後半世紀以上も、一党優位政党として政権を握りつづけ、内部で、疑似政党化した「派閥」(ムラと呼ばれる)、政策畑の政務調査会・政策の「族」、そして各々の後援会を発達させた結果、新人政治家のリクルートが困難となり、そうでなくとも、固定化(硬直化)したルートや個々の政治家の係累、つまり世襲の要素が強くなった。

それに対して、新しい政治的利益を表現しようとする潜在政治家層は、民主党等の野党に参加した。民主党が、1996年から台頭するにつれて、これまでの政治家ルートの硬直性を破り、政治家の前職はやや多元的になりつつある（会社員、実業家、NPO/NGO等）。このような多元性が政権交代を実現させた一因だったのである。

図15-4は、民主党（DPJ）と、1955年体制下で自民党と対峙していた日本社会党（JSP）における、労働組合出身議員の割合の推移を示したものである。両党とも、労働組合を最大の支持基盤としていた。1) 自民党の挑戦者である野党第1党の社会党は、1958年に労組の出身者が3割台で始まったが、80年代後半には6割近くになり、まさに労組の政党、労組依存の間接政党になっていった。自民党が、多様な層・団体に支持される「包括政党」になったのとは対照的である。それに対して、2) 民主党は、設立当初は、旧社会、旧民社等の影響もあって2割ほどの労組出身者を抱えていたが、その後その割合を10%未満まで減らし、表10-1でみたように、地方政治家、議員秘書、官僚といった普通のコースから、会社員、専門職、実業家、NPO/NGO、松下政経塾まで多様なリクルートを行った。

自民党の失政とマニフェスト選挙という、公的決定の内容＝政策そのものの以外の要因で勝利したとされる民主党が、もっともアピールできたのは、こうした多元性であったのかもしれない。

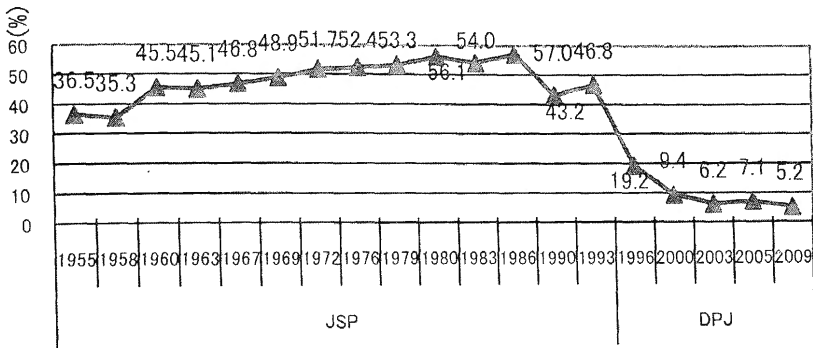


図 15-4 労組出身議員割合の低下：日本社会党と民主党の比較
(濱本真輔作成)

4. 民主党の問題

4-1. 人材の層の薄さ：リーダーも中堅も

2009年総選挙で民主党から立候補した330人のうち、2005年総選挙で民主党から立候補していたのは187人である。「なし」の136人は、当該選挙には立候補していなかった人数である。無所属で立候補していた人が4人、新党日本が2人、国民新党が1人となっている。

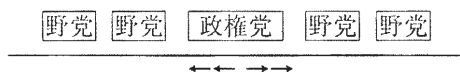
過去にさかのぼってみていくと、現在の民主党が多数の新人と少数寄せ集めからなるベテラン勢から構成されていることがわかる。数の上では前者が圧倒的なので、民主党の同質性は高まったと指摘できるかもしれない。しかし、彼らは政界での経験も浅く、党運営においてもほとんど影響力をもたない。

結局のところ、民主党の党運営は壮年リーダーの動向次第という状況が続いている。若手の代表格である前原誠司が2006年に「永田メール問題」によって党の代表を退いた後の民主党は、小沢・鳩山・菅による「トロイカ体制」で運営されるようになった。民主党関係者の解説では、

この三者が手を組むと、党内の若手がほぼ押さえられたということなのだが、逆に言えば、3人のうちの1人でも欠けたら民主党には分裂のドライブが急速に働くことになる。この党運営における図式は、代表が小沢から鳩山に代わった後も維持されたが、菅体制になったときに綻びをみせた。特に、2010年秋の代表選挙をめぐる菅と小沢の対立は、党内の亀裂を決定的にした。悪くすれば、現在の巨大化した民主党は、組織として機能不全の状態に陥る危険がある。特に2009年の総選挙では、多数の新人議員が生まれており、次回の総選挙が近づいてくれば、こうした人々が浮足立ち、組織の不安定要素は一挙に高まるだろう。

4-2. 構造的な問題：双系野党の政党システム²

双系野党の政党システム



単系野党の政党システム



図15-5 双系野党の政党システムと単系野党の政党システム

民主党が抱える構造的問題には、他党との関係、特に中小政党との関係をどのように維持していくかという問題もある。

新選挙制度導入後十数年を経て、比例代表部分が存在することの効果も強く現れてきた。これまで小選挙区部分での勝利が見込めない中小政党については、いずれ消滅するか大政党に吸収されていくだろうという見通しからその行動が論述されることが多く、その行動を規定する要因

2 本節の説明は、森裕城2011a（「2009年総選挙の得票分析」）による

が正面から論じられない傾向があった。しかし、比例代表部分がある限りそれらの政党が消滅するとは考えにくく、また、政党政治に対し一定の影響力をもち続けることが可能なことも、現実の政党政治が示すところである。

大政党に対し、中小政党が影響力をもてるのはなぜか。まず参議院の問題がある。衆議院で多数派になったとしても、参議院では1つの政党が多数派になれない状況が続いている。次に、保革イデオロギー軸上における政党配置の問題がある。この問題を考える上でG. サルトーリの議論（サルトーリ 1980, 131-185 頁）は多くの示唆を与えてくれる。

サルトーリは、政党システムには「単系野党」(unilateral opposition)の政党システムと「双系野党」(bilateral)の政党システムがあると指摘している³。模式図に表すと図15-5のようになる。双系野党の政党システムにおいては、保革イデオロギー軸上において政権党は左右の野党から批判されるために、立場が弱くなる。政治の対立が複線的になるので、システムとしてみてもそれは不安定である。他方、単系野党の政党システムにおいては、政権党は一方向に対応すればよいので、政局は安定的に展開する。野党連合の成立という事態さえ阻止できれば、政権党は有利な立場を維持できるのである。

日本の政党システムは、長きに亘って単系野党の政党システムであった。55年体制成立以降、一時期を除いて、野党は自民党の左側にしか存在しなかった。しかも、野党連合成立の見込みがほとんどなかったので、自民党は政党間の相互牽制という側面ではつねに戦略的に有利なポジションを維持してきた。

これに対し2009年に誕生した民主党政権は、明らかに双系野党の政

3 なお、ここではサルトーリの本来の議論を忠実に援用していないことをお断りしておく。サルトーリの本来の議論は、政党システムの安定性に焦点を当てており、「単系野党」の場合は野党連合が成立する素地があるので政党システムは安定するが、「双系野党」の場合は野党が断絶しているので不安定になるというシステムレベルの議論がなされている。

党システムである。システムの対比から見た場合、民主党は戦略的に不利な立場にあると考えられる。まず、現在の政党配置においては、左右両側からの批判や揺さぶりにさらされる。そして、民主党はそれらの批判に対し、批判で応答するということが難しい状況にある。参議院における多数派の確保、連立政権の形成・維持、選挙協力による有権者の支持拡大を企図した場合、両脇の政党との対立を先鋭化することは民主党にとって得策でないからである。

自民政権と民主党政権では、政党システムの形態が異なっているという点が看過されているように思われる。急速に巨大化し、党の内部を治めることだけでも多大なエネルギーを使う民主党が、政党システムのレベルで左右の政党から揺さぶられるわけであるから、中央の意義を積極的に確立しない限り、民主党政権は相当に不安定になる可能性がある。このような視座から眺めれば、政権交代後の民主党の困難を政治リーダーの個人的資質の問題だけに帰することができないことが了解できるだろう。

4-3. 課題の大きさ

もっとも、民主党は組織力がなお弱く、政策の統合性に欠いていると評価せざるを得ない。そのため、民主党の動向だけを観察することによって、日本あるいは日本政治全体の動向を予測することは難しい。

現代日本の抱える課題は、どの政党や政治勢力が政権を担っても極めて大きい。民主党マニフェスト等、戦術レベルでの勝利、小泉政権等ポピュリスト的な広報戦術だけでは、実際の巨大な課題は解決されない。

5. 日本のシステム全体の課題＝公的決定内容

2011年3月の東日本大震災は、災害対策、危機管理の重要性を明らか

にした。1995年1月に阪神淡路大震災という経験をもちながらも、それを上回る規模と範囲の多重の自然災害と原子力発電所事故という人為性も含まれる大災害が生じた。東日本大震災が発生する前の時点で、民主党政権は様々な問題を露呈していた。その大部分は、景気の長期低迷や財政危機のように、自民党・連立政権下において用意され、残された宿題である。それに加えて、基地問題等、対米関係といった基本的政策転換を不用意に試みた新政権の戦略・戦術的な失敗もあった。

5-1. 日本の課題と財政と経済の状況

ここでは、具体的な課題を一つずつ追いかけることはできない。国家レベルの政治の最も大きな政策手段の一つである財政の状況を確認しておこう。

財政赤字、国債の累積債務は、それ自体が問題と捉えられている。しかし、財政（歳入・歳出予算）は政治の手段であり、公的決定の内容、つまり意図的に変えうる側面をもつことを忘れてはならない。公的決定のもたらした帰結が財政である。

図15-6は財務省がまとめたグラフである。これ以外に20以上の（2008年23）特別会計があり、単純な名目歳出で500兆以上、一般会計からの繰入、特別会計間の繰入等を除いた純計ベースでも220兆円以上の規模に上る。事業特別会計（保険、年金等18）、資金運用特別会計（外為等2）、区分経理特別会計（地方交付税特会等3）があり、そこまで問題の視野は広がっているが、学術的にも解明されていない。

それゆえ税金を主財源とする一般会計だけであるという留保つきで図15-6「一般会計における歳出歳入の推移」をみてみよう。この図は、2007年度までしか図示されていないので、2011年度に始まる震災対策を含めた大幅な変化を示していない点にも留意しておこう。

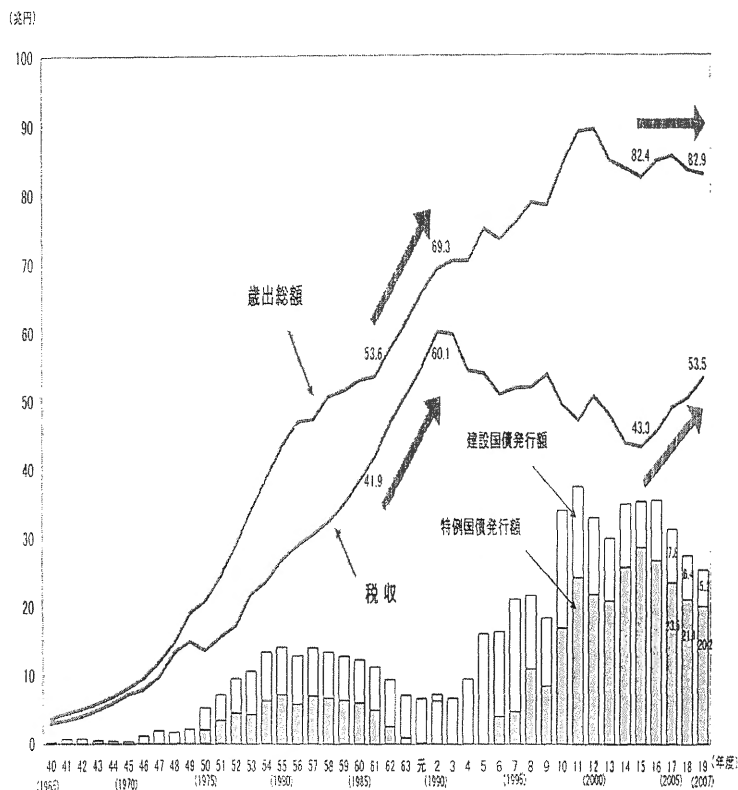


図15-6 一般会計における歳出歳入の推移 (出所：財務省)

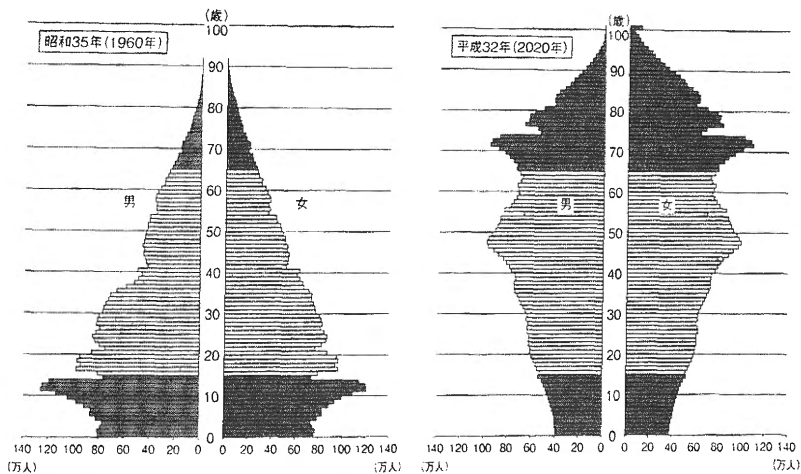
財務省は、歳入・歳出のギャップによって、大量の国債が発行され、累積赤字がGDPの200%近くになっているが、その原因を次のように推定している。1990年から2007年の18年間の国債残高の増加380兆円のうち、1) 税収等の減少によるのが140兆円、2) 歳出の増加によるのが130兆円（うち、社会保障関係費 100兆円、公共事業関係費 60兆円：債務償還費があるため、合計が160兆でなく130兆円）合計で270兆円

にしかない。基本的に構造的な不況、その対策としての公共投資（一般政府総固定資本形成において先進国最大）が合計200兆円であり、次いで社会保障関係費の増大で、半分の100兆円である。

社会保障費が増大している背景には、下記の人口ピラミッドに示したような、少子高齢化が影響している。少子高齢化が社会保障費の増大をもたらすであろうことは、1970年代から警告されていた（図15-7）。しかし、政府は十分な公的決定を行ってこなかった。それが今日の財政状況をもたらしているのである。

5-2. 課題先進国

ここでは、日本というシステムの巨大な課題を、好機として把握する小宮山宏『「課題先進国」日本：キャッチアップからフロントランナーへ』（中央公論新社、2007年）をみることにしよう。小宮山は、①日本は課題先進国であること、②日本の課題は「世界の課題解決先進国」と



人口ピラミッド 昭和35年(1960年)

人口ピラミッド 平成32年(2020年)見込み

図15-7 人口ピラミッドの変化（出所：総務省統計局）

なれるかどうかという点にあること、③課題解決先進国となるためには、自らの意志と能力によって自らの課題を解決しなければならないことを主張している。日本が抱える課題とは、以下のようなものである。

「第一に、人類の活動が地球の容量に比べて巨大化したことから発生する問題である。環境、エネルギー資源、その他の資源問題に代表される物質的側面、また、文明の衝突という表現もされる国家や民族間の軋轢等である。第二に、知が爆発的に増大した結果、全体像を把握することが困難になっているという問題である。」より具体的には、「環境のモデル、エネルギーのモデル、教育のモデル、高齢化社会のモデル、これらと関連した産業モデルをどの国がつくるのか、そこが問われているのである。」(229頁)

ここに政治的課題を加えるとすれば、大災害等の危機管理モデル、多層的ガバナンス・大衆社会という現代政治の公的決定のモデルが挙げられよう。

小宮山が力点を置くのは、より知的な合理的な解法の前提としての「全体像の把握」である。そして日本には、課題先進国としての必要と能力と実績がある。公的決定という観点からは、それをいかに選択肢とするか、またそれを決定する民主的で効率的な政治体制の型をいかに作るか、である。⁴

5-3. 東日本の震災復興

小宮山の考えていた以上の大きな課題が突然、2011年3月の東日本大震災によって、日本の政治に課されることになった。しかもそれは、政権運営に不慣れな民主党中心の連合政権において生じた。

東日本全体への大地震、特に東北から関東にかけての太平洋岸を襲った巨大な津波、いずれも世界でも最大級のものであり、そして福島

4 東大総長であった小宮山の方法は「知の構造化」であり、その把握は興味深い。

京電力原子力発電所の事故（全電源喪失・炉心溶融＝メルtdown）に伴う放射線被害は人類が直面した最大規模の原子力災害である。

大地震に関しては、東海・東南海・南海地震や首都直下型地震に比重が傾き、東日本大震災の震源域への対策が遅れていたこと、原子力事故に関しても無誤謬性の神話のもとに大津波への対策が遅れていたこと、さらに大震災勃発後の危機管理対策や避難指示が後手に回ったこと等、人災的側面は基本的に政治的な責任である。

政府は首相の諮問機関として「東日本大震災復興構想会議」を置き、議長に五百旗頭真（防衛大学校長、日本政治外交史）、専門部会長に飯尾潤（政策研究大学院大学、政治学・公共政策）等の政治学者を起用し、2011年6月に答申を出させた。原子力災害の防止や事後被害防止・復旧措置や被害地域の復興は、他の多くの公的決定以上に、日本政治に対して大きな課題と問題処理能力を問うている。

6. 日本の公的決定と政治体制のこれまでとこれから

日本の政治は、これまで極めて大きな公的決定を自律的に行ってきた。明治維新と呼ばれる近代国家を形成する革命（1868-）、憲法制定・議会開設といった近代憲法政治の開始（1889、1890-）、政党内閣による政治（1918-32）、（戦争）（占領）（新憲法制定）、55年体制（一カ二分の一政党制）（1955-93）、1960年の転換、連立政権（1993-）、2大政党制（2009-）等が極めて大きな体制の型や質の変化を示す中心的なテーマであった。これらのうち、戦争から占領・新憲法に至る過程で自律性を弱めたとはいえ、ほとんどの公的決定の過程が、日本の自律的な決定で構造転換がなされたことは特筆すべきことである。また、自律性を弱めた時期を除いて、かなりの曲折を経てではあるが、大きなベクトルとしては自由民主主義化を次第に深化させてきたとみることができる。

それにもかかわらず、1990年以降の日本の政治は、公的決定の十分な主体アクターを育てきれていなかった。民主党の構造的な弱さがそうであるし、自民党も十分な新しい補充をなし得ていない。他の政党も同様である。市民社会や利益団体も、組織的なリソースが弱く、こうした政治体制の「組織の劣化」の中で、唯一、テクノロジーの急速な発展により、マス・メディアが多様な展開をみせている。このような状況下では、民主主義がポピュリズム（大衆迎合）に陥る危険性がある。

ただ、東日本の大震災といった危機的な変動によって、再度、日本の中に、政治＝公的決定を肯定的に捉える動きをみることもできる。市民の参加や社会関係資本（ソーシャル・キャピタル、絆、つながり）がより一層深化する可能性がある。これが、次の日本政治のアクターの育成につながる可能性もある。あるいは、多様な課題の噴出に対して、それを前向きに機会と捉える「課題先進国」「知の構造化」という発想は、政治と政治学が目指すべき新しい方向を示している。

これまで日本の政治は、政治学を市民学、市民の政治学として、学校教育等、政治的社会化の過程で、積極的に捉えてくることを怠ってきた。政治や政治学を正面からみること、それに備えることを忌避してきたと言えるかもしれない。しかし、1990年以後の政治、特に2011年以後の政治はそうした怠慢をもはや一刻たりとて許せないことを示した。

本書では、政治学を、現実と理念の対話、調整の学として位置付けて政治現象を解説してきた。政治学は、哲学、文学、音楽、教育学等とともに古い歴史をもつため、一面では累積的な学問である。しかし、より重要なのは、時々の現実との格闘の学であるという点である。それこそが、政治学の歴史を築いてきた理由である。

市民、政治システムの主体的な営みとしての公的決定＝政治をさらに理解するために、国家レベル（地方政府を含む）以外にも必要な分野が

ある。政治哲学や政治理論等、規範的な思考は、本書のとり実証的なアプローチの礎となる分野である。地球的な多層的ガバナンスが成立した現代社会では、国際政治学や国際政治経済学に求められる役割が大きい。政府による決定と個人による政治参加は、様々な組織によって媒介されている。執政論、政党論、行政学、官僚制論、国会論、利益集団論、NGO研究等、組織論からのアプローチも必要である。さらには、歴史的なアプローチである政治史の重要性は言を俟たない。

本書が強調したいことは、これらの分野をも含めながら、市民政治の公的決定理論を構築することである。歴史的な事実経過や知識そのものではなく、いくつかの大きな構造の分岐点で、どのような公的決定をどのようなアクターが影響力を発揮したか、より具体的にはどのようなアクター関係があったのかを明らかにすることを重視した。構造（体制、質、制度、規範）、アクター（市民＝有権者、マス・メディア、社会集団、議員、政党、首相・執政府、官僚、司法）という要素を押さえて、それぞれの時期の、公的決定の動態（状況）を解説してきた。第Ⅰ部で政治とは何か（第1章）、政治システムにおける公的決定にはどのような類型があるか（第2章）を確認した後、第Ⅱ部では、政治体制（第3章）、民主主義（第4章）、国家制度（第5章）、規範（第6章）といった構造をみてきた。第Ⅲ部では公的決定の主体が政策過程でどのように相互作用を繰り広げるのか（第7章）を確認した後、有権者とマス・メディア（第8章）、社会集団（第9章）、議員と政党（第10章）、首相と大統領（第11章）、官僚制と裁判所（第12章）をアクターとしてとりあげた。第Ⅳ部では、日本を素材に、「大きな公的決定」の過程を時間的に振り返ってきた。

本書を通じて、全体の政治システムの理解、公的決定への認識と新しい市民参加への意義づけが理解していただけることを願っている。

参考文献

森裕城 2011a 「2009年総選挙の得票分析」『同志社法学』63巻1号

小宮山宏 2007 『「課題先進国」日本：キャッチアップからフロントランナーへ』(中央公論新社)

佐々木毅・清水真人編著 2011 『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞社

濱本真輔 2011 「民主党における役職配分の制度化」上神貴佳・堤英敬編『民主党の組織と政策』東洋経済新報社

文献目録

- アイゼンク, H.J. 1961 (小見山栄一訳)『心理学における科学と偏見』誠信書房
- アーモンド, G.A. = S. ヴァーバ 1974 (石川一雄・片岡寛光・木村修三・深谷満雄訳)『現代市民の政治文化』(現代政治理論叢書3) 勁草書房
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 2010『公共政策学の基礎』有斐閣
- アメリカ学会編 1955『原典アメリカ史 第4巻』岩波書店
- アメリカ学会編 1957『原典アメリカ史 第5巻』岩波書店
- アリストテレス 1969 (山本光雄訳)『政治学』『アリストテレス全集』15. 岩波書店
- アリソン, G.T. 1977 (宮里政玄訳)『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社
- アル・ゴア 2009 (枝廣淳子訳)『私たちの選択』ランダムハウス講談社
- イーストン, D. 1976 (山川雄巳訳)『政治体系 第2版』ぺりかん社
- イーストン, D. 1980 (片岡寛光監訳)『政治生活の体系的分析 (上) (下)』早稲田大学出版部
- イーストン, D. 1998 (山川雄巳監訳)『政治構造の分析』ミネルヴァ書房
- 飯尾潤 2007『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社
- 石生義人 2002『ロビイング』辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社
- 石田徹 1992『自由民主主義体制分析—多元主義・コーポラティズム・デュアリズム』法律文化社
- 石田徹 1998『政治体制と変動』加茂利男ほか『現代政治学』有斐閣
- 伊藤修一郎 2010『アジェンダ設定—どの政策課題を検討するか?』秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣
- 伊藤光利編 2009『ポリティカル・サイエンス事始め (第3版)』有斐閣
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 2000『政治過程論』有斐閣
- 稲上毅ほか 1994『ネオ・コーポラティズムの国際比較』日本労働研究機構
- 稲継裕昭 1996『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 猪口孝・岩井奉信 1987『族議員の研究』日本経済新聞社
- 岩崎美紀子 1998『分権と連邦制』ぎょうせい
- イングルハート, R. 1978 (三宅一郎訳)『静かなる革命—政治意識と行動様式の変化』東洋経済新報社
- ウェーバー, M. 1960 (世良見志郎訳)『支配の社会学 I』創文社
- ウェーバー, M. 1965 (清水幾太郎・清水礼子訳)『職業としての政治』『ウェーバー政治・社会論集』世界の大思想23 河出書房新社
- ウォーラス, G. 1956 (石上良平・川口浩訳)『政治における人間性』創文社
- ウォーリン, シェルドン S. 2007 (尾形典男・福田欽一ほか訳)『政治とヴィジョン』福村出版
- 内川芳美 1979『マスコミ時代の展開と政治過程』日本政治学会編『年報政治学1977 五五年体制の形成と崩壊』岩波書店
- エリクソン, エリック・H. 1979 (小此木啓吾訳)『自我同一性—アンデンティティとライフ・サイクル』誠信書房
- 大嶽秀夫・鴨武彦・曾根泰教 1996『政治学』有斐閣
- オルソン, マンサー 1983 [新装版 1996] (依田博・森脇俊雅訳)『集合行為論』ミネルヴァ書房
- オルソン, マンサー 1991 (加藤寛監訳)『国家興亡論—「集合行為論」からみた盛衰の科学』PHP

研究所

- カツツェンスタイン, ピーター, J (有賀誠訳) 2007『文化と国防—戦後日本の警察と軍隊』日本経済評論社
- 蒲島郁夫 1988『政治参加』東京大学出版会
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川陽一 2007『メディアと政治』有斐閣
- 蒲島郁夫・竹中佳彦 1996『現代日本人のイデオロギー』東京大学出版会
- 加茂利男・大西仁・石田徹・伊藤恭彦 2007『現代政治学〔第3版〕』有斐閣
- カルダー, ケント E. 1989 (淑子カルダー訳)『自民党長期政権の研究—危機と補助金』文芸春秋
- 川崎修・杉田敦編 2006『現代政治理論』有斐閣
- 川人貞史 2005『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会
- 岸本美緒・宮崎博史 1998『明朝と李朝の時代』『世界の歴史 第12巻』中央公論社
- 京極純一 1969『現代民主政と政治学』岩波書店
- 久保文明編 2009『オバマ大統領を支える高官たち—政権移行と政治任用の研究』日本評論社
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝 2003『政治学』有斐閣
- クラウス, エリス 2000 (藤井楨介訳)『日本の首相—過去, 現在, 未来』水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか—行政篇』木鐸社
- クラウス, エリス 2006 (村松岐夫・後藤潤平訳)『NHK vs 日本政治』東洋経済新報社
- クリック, B. 1969 (前田康博訳)『政治の弁証』岩波書店
- ケニー, マイケル 2005 (藤原孝ほか訳)『アイデンティティの政治学』日本経済評論社
- 敵家其 1992 (三石善吉・鎧屋一・藤谷浩悦・中前吾郎訳)『首脳論』学生社
- ゴードン, アンドリュウ 2006 (森谷文昭訳)『日本の200年—徳川時代から現代まで (上・下)』(みすず書房
- コールマン, ジェームズ (久慈利武監訳) 2004-2006『社会理論の基礎』青木書店
- コーンハウザー, W. 1961 (辻村明訳)『大衆社会の政治』創元社
- 孔子 (貝塚茂樹編) 1966『孔子 (論語)・孟子』中央公論社
- 河野勝・岩崎正洋編 2002『アクセス 比較政治学』日本経済評論社
- 国分良成編 2006『中国の統治能力—政治・経済・外交の相互連関分析』慶応義塾大学出版会
- 小宮山宏 2007『課題先進国』日本: キャッチアップからフロントライナーへ』中央公論新社
- 齋藤純一 2000『公共性』岩波書店
- 佐々木隆 2002『明治人の力量』講談社
- 佐々木毅 1999『政治学講義』東京大学出版会
- 佐々木毅・清水真人編著 2011『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞社
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 1986『自民党政権』中央公論社
- サルトーリ, ジョヴァンニ 1980 [新装版 1992, 普及版 2000] (岡沢恵美・川野秀之訳)『現代政党—学—政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部
- シュミッター, P. = G. レームブルッフ編 1984-1986 (山口定監訳)『現代コーポラティズム (I・II)』木鐸社
- ジョンソン, チャーマーズ 1982 (矢野俊比古監訳)『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ
- ジョンソン, チャーマーズ 1990『遅れてきた国の政治事情』山崎正和・高坂正堯監修『日米の昭和』TBSブリタニカ

- テイリー, C.1984 (堀江湛監訳)『政治変動論』芦書房
 デュヴェルジェ, モーリス 1970 (岡野加穂留訳)『政党社会学』潮出版社
 電通総研・日本リサーチセンター編 2008『世界主要国 価値観データブック』同友館
 富永健一 1988『日本産業社会の転機』東京大学出版会
 ドロア, Y. 2006 (足立幸男監訳)『公共政策決定の理論』ミネルヴァ書房
 ナイ, J.S. 2009 (田中明彦・村田晃嗣訳)『国際紛争—理論と歴史 (原書第7版)』有斐閣
 中根千枝 1978『タテ社会の力学』講談社
 中村紀一 1989『政治学ノート (その1)』筑波法政 11号
 西尾勝 2001『行政学 (新版)』有斐閣
 西澤由隆 2004『政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識—Who said I wanted to participate?』『同志社法学』296号
 西平重喜 2003『各国の選挙—変遷と実状』木鐸社
 野口悠紀雄 1995『1940年体制』東洋経済新報社
 野口悠紀雄 1980『財政危機の構造』東洋経済新報社
 ノース, ダグラス C. 1994 (竹下公視訳)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房
 パーソンズ, T. 1973-1974 (新明正道訳)『政治と社会構造 (上・下)』誠信書房
 パットナム, R.D. 2001 (河田潤一訳)『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT出版
 パーネビアンコ, A. 2005 (村上信一郎訳)『政党—組織と権力』ミネルヴァ書房
 ハバーマス, ユルゲン 2002-2003 (川上倫逸・耳野健二訳)『事実性と妥当性—法と民主的法治国家の討議理論に関する研究 (上・下)』未来社
 浜口恵俊 1998『日本社会とは何か』日本放送出版協会
 濱本真輔 2010『団体—政党関係における地域偏差とその意味—47都道府県別のデータ分析から』辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会』木鐸社
 濱本真輔 2011『民主党における役職配分の制度化』上神貴佳・堤英敬編『民主党の組織と政策—結党から政権交代まで』東洋経済新報社
 濱本真輔・辻中豊 2011『行政ネットワークにおける団体—諮問機関と天下りの分析から』辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会』木鐸社
 ハンチントン, S.P. 1998 (鈴木主税訳)『文明の衝突』集英社
 ハンチントン, S.P. 1995 (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳)『第三の波—20世紀後半の民主化』三嶺書房
 坂野潤治 2008『日本憲政史』東京大学出版会
 ビアソン, ボール 2010『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房
 平野浩 2007『変容する日本社会と投票行動』木鐸社
 フクヤマ, フランシス 1992 (渡部昇一訳)『歴史の終わり (上・下)』笠書房
 藤竹暁・山本明編 1994『図説日本のマス・コミュニケーション (第三版)』日本放送出版協会
 プラトン 1969 (田中美知太郎訳)『国家』『プラトンⅡ』(世界の名著7) 中央公論社
 ベッカネン, ロバート 2008『日本における市民社会の二重構造—政策提言なきメンバー達』木鐸社
 ベル, ダニエル 1969 (岡田直之訳)『イデオロギーの終焉』創元社
 ヘルド, D. 1998 (中谷義和訳)『民主政の諸類型』御茶の水書房

- ヘルド, D.=アンソニー・マグルー=ディヴィッド・ゴールドブラット=ジョナサン・ベラトン
 2006『グローバル・トランスフォーメーションズ—政治・経済・文化』中央大学出版部
 ベントリー, A.F. 1994 (喜多靖郎・上林良一訳)『統治過程論—社会圧力の研究』法律文化社
 星浩・逢坂巖 2006『テレビ政治—国会報道からTVタックルまで』朝日新聞社
 ホブズ, トマス 1972 (水田洋・田中浩訳)『リヴァイアサン』(世界の大思想16) 河出書房新社
 ボルスビー, N. W. 2009 (加藤秀治郎・水戸克典訳)『立法府』『議会政治』慈学社
 マキアヴェリ, ニッコロ 1966 (池田廉訳)『君主論』『マキアヴェリ』(世界の名著16) 中央公論社
 マクファーソン, C. B. 1967 (粟田賢三訳)『現代世界の民主主義』岩波書店
 升味準之輔 1957「マスおよびマス・デモクラシー」『岩波講座・現代思想第6巻 民衆と自由』岩波書店
 升味準之輔 1964『現代政治と政治学』岩波書店
 升味準之輔 1969『現代日本の政治体制』岩波書店
 升味準之輔 1985『現代政治—55年体制以後 (上・下)』東京大学出版会
 増山幹高 2003『議会政治と日本政治』木鐸社
 マディソンほか (原著1787) 1973「第10章 派閥」『世界の名著33巻 フランクリン・ジェファソン, ハミルトン, ジェイ, マディソン, トクヴィル』中央公論社
 真淵勝 1981「再分配の政治過程」高坂正寛編『高度産業国家の利益政治過程と政策—日本』トヨタ財団学術奨励金報告書
 真淵勝 2009『行政学』有斐閣
 真淵勝 2010『官僚』東京大学出版会
 松下圭一 1969『現代政治の条件 増補版』中央公論社
 松下圭一 1995『現代政治の基礎理論』東京大学出版会
 松下圭一 1998『政治・行政の考え方』岩波書店
 マルクス, カール, フリードリヒ・エンゲルス 2002 (廣松渉編訳・小林昌人補訳)『ドイツ・イデオロギー』岩波文庫新版
 丸山真男 1964『増補版 現代政治の思想と構造』未来社
 マンハイム, カール 1968『イデオロギーとユートピア』未来社
 三隅二不二 1984『リーダーシップ行動の科学 (改訂版)』有斐閣
 三谷太一郎 1995『日本政党政治の形成—原敬の政治指導の展開 [増補改訂版]』東京大学出版会
 ミヘルス, ロベルト 1973-1974 (森博・樋口晟子訳)『現代民主主義における政党の社会学 (I・II)』木鐸社
 宮川公男 2002『政策科学入門 (第2版)』東洋経済新報社
 三宅一郎 1985『政治支持の分析』創文社
 三宅一郎 1989『投票行動』東京大学出版会
 宮崎隆次 1984『戦前日本の政治発展と連合政治』篠原一編『連合政治』I 岩波書店
 宮地正人・佐々木隆・木下直之 2005『ビジュアル・ワイド 明治時代館』小学館
 村松岐夫 1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
 村松岐夫 1994『日本の行政』中央公論社
 村松岐夫 2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 1986『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社

- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001『日本の政治〔第2版〕』有斐閣
- 村松岐夫・久米郁男編 2006『日本政治変動の30年—政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社
- ミルズ, C.W. 1969 (鶴飼信成・綿貫義治訳)『パワーエリート (上・下)』, 東京大学出版会
- 毛里和子 2004『新版 現代中国政治』名古屋大学出版会
- 森裕城 2001『日本社会党の研究—路線転換の政治過程』本鐸社
- 森裕城 2010『政権交代前夜における団体—政党関係の諸相—弱体化しながらも持続していた自民党—党優位の構造』辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会』本鐸社
- 森裕城 2011a『2009年総選挙の得票分析』『同志社法学』63巻1号
- 森裕城 2011b『政治家と官僚』荻部直・宇野重規・中本義彦編『政治学をつかむ』有斐閣
- 山川雄巳 1994『政治学概論〔第2版〕』有斐閣
- 山川雄巳 1998『数理と政治』新評論
- 山口定 1989『政治体制』(現代政治学叢書3) 東京大学出版会
- 山田真裕 2002『政治文化』河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社
- 山本英弘 2010『利益団体のロビイング—3つのルートと政治的機会構造』辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会』本鐸社
- 吉野孝・今村浩・谷藤悦史 2001『誰が政治家になるのか：候補者選定の国際比較』早稲田大学出版部
- ラスウェル, H.D. 1959 (久保田きぬ子訳)『政治—動態分析』岩波書店
- リンス, J.=A. ステパン 2005 (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳)『民主化の理論—民主主義への移行と定着の課題』一藝社
- リンドブロム, C.E.=E.J. ウッドハウス 2004 (藪野祐三・案浦明子訳)『政策形成の過程—民主主義と公共性』東京大学出版会
- ルークス, スティーヴン 1995 (中島吉弘訳)『現代権力論批判』未来社
- レイブハルト, A. 2005 (柏谷裕子訳)『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究』勁草書房
- ロウイ, セオドア 1981 (村松岐夫監訳)『自由主義の終焉—現代政府の問題性』本鐸社
- 若田恭二 1995『大衆と政治の心理学』勁草書房
- Alagappa, Muthiah. 2004. "Civil Society and Political Change," in Muthiah Alagappa (ed.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. California: Stanford University Press.
- Almond, G.A., G. Bingham Powell Jr., Russell J. Dalton, and Kaare Storm. 2008. *Comparative Politics Today: A World View*, 9th ed., Pearson Longman.
- Apter, David E. 1977. *Introduction to Political Analysis*. Winthrop Publishers, Inc.
- Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *The American Political Science Review*. 56(4).
- Bettcher, Kim Eric. 2005. "Factions of Interest in Japan and Italy." *Party Politics*, 11 (3):339-358.
- Dahl, R. A., Bruce Stinebrickner. 2002. *Modern Political Analysis*, sixth edition, Pearson

College Div.

Goodin, Robert E. and Hans-Dieter Klingemann eds., 1996. *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press.

Hayao, Kenji, 1993. *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press.

Held, David, 1996. *Models of Democracy*, fully revised, second edition, Polity Press.

Katzenstein, P. J. 1984. *Corporatism and Change*, Cornell University Press.

Katz, R.S./P.Mair, (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy," *Party Politics*, 1995, p.5-27.

Katzenstein, P. J., 1988, "Japan, Switzerland of the Far East?" in T. Inoguchi and D. I. Okimoto (eds.), *The Political Economy of Japan Vol. 2 : The Changing International Context*, Stanford University Press.

King, David C. and Jack L. Walker. 1991. 'The Origins and Maintenance of Groups', in Jack L. Walker. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, Michigan: University of Michigan Press 75-10

Kingdon, John W. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*, John W. Kingdon : with new foreword by James A. Thurber 2nd ed. New York

Pempel, T. J. (ed.) 1990 *Uncommon Democracies: One-Party Dominant Regimes*, Cornell University Press.

Prewitt, Kenneth, Sidney Verba, Robert H. Salisbury. 1991. *Introduction to American Government*, Harpercollins College Div.

Polsby, Nelson W., 1975. "Legislature," in Fred I.Greenstein and Nelson W.Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol.5, Addison-Wesley, 257-319.

Riker, W. = Ordeshock, P., 1968. "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, 62.

Risse-Kappen, Thomas (ed.), 1995, *Bringing the Transnational Relations Back in Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press.

Rose, Richard 1964. *Politics in England: an interpretation*, Little, Brown

Truman, David B. 1951, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Walker, Jack L. 1983. "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America," *The American Political Science Review*, Vol.77, No.2, 390-406.

索引

●あ行

アーモンド 33, 109, 142
 アイデンティティ 114
 アクター 46, 121, 123, 139, 173, 199
 アクター影響力 128
 アクター評価 125
 アジェンダ設定 135
 天下り 232
 アメリカ大統領のリーダーシップ 208
 アリストテレス 70, 104
 アリソン 130
 イーストン 48
 一党優位政党制 289
 イデオロギー 115
 伊藤博文 250
 イングルハート 105
 ウェーバー 17, 104
 NPO法 177
 エリート主義 55
 エリート（主義）モデル 58
 オルソン 16
 オルセン 134

●か行

階級（闘争）モデル 60
 概念レンズ 49
 課題先進国 299
 価値判断 69
 過程機能 167
 蒲島郁夫 156
 ガバナンス 121
 官民調和 250
 官僚権力の源泉 223
 官僚主導 279
 官僚制 218
 官僚制組織の行動原理 229
 官僚制の影響力評価 221
 官僚の行動様式 221

議員 181
 議員内閣制 207
 議会 181
 議会制度 85, 93, 181
 機関委任事務制度廃止 102
 規制 283
 議題設定仮説 160
 規範 104, 113, 145
 忌避意識 143
 キャリアシステム 228
 キャリア・パス 232
 強制力 16
 業績投票 151
 協調主義 56
 協調主義モデル 64
 共同決定型政策決定過程 280
 共和制ローマ 69
 拒否権プレイヤー 136
 拒否点（権） 216
 キングダム 135
 クラウス 214
 グローバリゼーション 85
 軍部支配 254
 桂園体制 251
 経済成長政策 265
 権威主義 77
 現実 9
 憲法 182
 憲法改正 265
 憲法制定 248
 憲政の確立 242
 権力の二重構造 242
 55年体制 261, 287
 構造 46
 高度成長期 275
 高度成長政策 269
 公的決定 13, 30, 67, 69, 85, 121, 176, 181, 301

公的決定内容 297
 公的決定の主体 120
 公的決定の2次元 39
 公的決定の類型化 42
 公的決定への関与 173
 行動論 203
 合理的行為者モデル 132
 古代ギリシア 69
 国会 96
 国家政治レベル 57
 国家の基本制度 87
 コーポラティズム 64
 ゴミ缶モデル 134
 小宮山宏 299
 コールマン 113

●さ行

最大動員システム 231
 裁判所 218
 裁判所の機能 221
 裁判所の権限と独立性 236
 薩長藩閥内閣 249
 サルトーリ 193, 295
 参加(選挙)権 74
 資格任用 227
 システム機能 168
 執政制度 85, 97, 205
 司法 228
 司法の「非政治的」政治機能 237
 市民 69
 市民社会 162, 177
 市民社会組織 178
 市民社会の顔 165
 市民的自由 79
 自民党 265, 269, 280, 289
 諮問機関・ブレーン政治型 282
 社会集団 162
 社会団体リーダー 128
 社会党 275
 シャットシュナイダー 138

自由主義 74
 集団理論 169
 自由民権運動 248
 自由民主主義 79, 120, 121, 141
 自由民主主義の形成 73
 自由民主主義の成立 76
 主権者 121
 首相 199, 210, 212
 主体 120
 状況 30
 小選挙区制 92
 所得倍増政策 265
 ジョンソン 265
 震災復興 300
 スポイルズ 227
 1860年-1960年の日本政治 242
 1952年独立後 259
 1960年-1990年の日本政治 265
 1990年以降の日本政治 287
 政権交代 177
 政策 145
 政策過程 121, 130, 139
 政策機能 36
 政策決定過程 279
 政策の窓モデル 134, 135
 政治家 184, 194
 政治改革後の変化 215
 政治過程のモデル化 271
 政治構造改革 265
 政治財 36
 政治参加 141, 162
 政治システム 30, 85, 139, 153, 162, 167, 185, 219
 政治システム類型 193
 政治体制 49, 69, 83, 85, 121, 301
 政治体制モデル 54, 57, 67
 政治的官僚政治モデル 133
 政治的社会化 145
 政治的自由 79
 政治的リーダーシップ 204

索引

政治任用 227
 政治の構成要素 16
 政治文化 109, 145
 制度 85
 政党 181
 政党・候補者選択 150
 政党システム 192, 194
 正統性 16, 69
 政党組織の類型 189
 政党内閣 250, 252
 政党の機能 185
 政党の形成 182
 政党の性格 188
 政党の組織 187
 政と官の関係 278
 政府の構成 85
 世界価値観調査 104
 世界政治レベル 54
 選挙制度 85, 89
 前決定過程 135
 全国紙体制 158
 戦後政治体制の形成 257
 選出部分 242
 戦前期の政党内閣期 253
 戦前期の日本政治 256
 占領期 259
 双系野党の政党システム 294
 組織型官僚制 231
 組織過程モデル 132
 組織政治レベル 67
 組織としての官僚制 227
 組織内政治モデル 133

●た行

大正デモクラシー 252
 体制の質 69
 体制の配置 49
 大統領 199

大統領制 206
 多元主義 56
 多元主義モデル 62
 多数代表制 92
 多層的ガバナンス 21
 ダール、ロバート 69, 72, 89
 単一・出先型 101
 単一・自治型 101
 団体の現在地図 171
 団体の類型化 174
 地方自治制度 100
 地方政治レベル 67
 地方分権改革 102
 中央・地方関係のモデル 100
 調整 9
 超然主義時代 249
 デモクラシー 69, 70
 闘争主義 57
 党内集団 191
 投票行動 146, 150
 投票率 146
 特性論 202

●な行

21世紀日本の新しい動向 228
 「二重の駒型」昇進モデル 231
 日露戦争 252
 日本官僚制 231
 日本政治の変遷 241
 日本の司法 235
 人間集団 16

●は行

発展志向型国家 265
 バブルの崩壊 287
 ハヤオ、ケンジ 204
 坂野潤治 247
 東日本大震災 287

非決定(の)権力 44, 136
 非自民連立政権 287
 非自由民主主義 79
 非選出部分 242
 非民主主義 69, 77
 比例代表制 92
 富国強兵 242
 不羈独立 242
 フリーダムハウス 79
 紛争の拡大と対立線の転位 138
 分配と再分配 283
 平成の大合併 102
 ベル 115
 法律 181
 保守本流路線 260
 ポリアーキー 69, 72

●ま行

マス・メディア 136, 141, 152, 153
 マディソン 183
 マーチ 134
 松下圭一 12
 マルクス 104
 マンハイム 104
 三隅二不二 203
 三宅一郎 155
 ミルズ 45
 民主主義 69, 70
 民主主義政治システム 181
 民主主義の諸類型 83
 民主党 287, 291
 民力休養 242
 無政府の政治体制 54
 村松岐夫 231
 明治維新 247
 明治憲法体制 247, 248, 252, 254
 メディア 152, 155, 159
 メリット 227
 模型政党組織 187
 モンテスキュー 104

●や行

山川雄巳 201
 山口定 49
 有権者 121, 141

●ら行

ラスウェル 14
 利益団体 162, 177, 178
 理想 9
 立憲政友会 250
 リーダーシップ 200
 リーダとノン・リーダー 201
 立法機能 182
 リンカーン 71
 稟議型意思決定方式 235
 類型化 30
 冷戦 287
 歴代首相の在任期間 210
 連立政権 287

著者紹介



辻中 豊 (つじなか ゆたか)

1954年生まれ

1976年3月 大阪大学法学部卒業、法学士。

1981年3月 大阪大学大学院法学研究科単位取得退学。

1996年9月 博士（法学）（京都大学）。

1981年4月 北九州大学法学部 専任講師 1984年4月 同、助教授。

1986年10月 筑波大学社会科学系（政治学専攻）助教授。

1998年10月 筑波大学社会科学系（政治学専攻）教授

* 2001年より人文社会科学研究科教授

2011年4月 筑波大学副学長（国際担当）

1989年7月-1991年5月 コーネル大学客員研究員

（フルブライトスカラー、アメリカ学術研究協会スカラー）

主な著書

『戦後日本の圧力団体』（共著、東洋経済出版社、1986年）

『利益集団』（東京大学出版会1988年、ほかに中国版、台湾版）

Defending the Japanese State, Cornell East Asia Series, 1991（共著
Peter Katzenstein）

『日本の政治』（共著、有斐閣1992年、2001年）（同書の韓国版）

*Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany,
and Japan.*（共著）,University of Cambridge Press 1996

『現代日本の市民社会・利益団体』（編著、木鐸社、2002年）（同書の
韓国語版）

The State of Civil Society in Japan. Cambridge University Press,
2003（章分担）

『現代韓国の市民社会・利益団体』（共編著、木鐸社、2004年）

『現代日本の自治会・町内会：第一回全国調査にみる自治力・ネット
ワーク・ガバナンス』（共著、木鐸社、2009年）

International Encyclopedia of civil society (Springer 2010（章分担）

『ローカル・ガバナンス』（共編著、木鐸社2010年）

『現代社会集団の政治機能』（共編著、木鐸社2010年）

放送大学教材 1128116-1-1211 (ラジオ)

政治学入門

発 行 2012 年 3 月 20 日 第 1 刷

著 者 辻中 豊

発行所 財団法人 放送大学教育振興会

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-14-1 郵政福祉琴平ビル

電話 (03) 3502-2750

市販用は放送大学教材と同じ内容です。定価はカバーに表示してあります。

落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

Printed in Japan ISBN 978-4-595-31361-5 C1331

本文用紙は再生紙を使用しています。